



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LAS REPÚBLICAS
EX YUGOSLAVAS: EL CASO DE CROACIA Y PERSPECTIVAS
DE LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

MARLENE ZAMARRIPA RUIZ



ASESOR: DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN

MÉXICO D. F., 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres.

*Por el cariño, apoyo, comprensión y paciencia de toda la vida,
que jamás encontrare la forma de agradecer.*

Porque siempre han creído en mí.

*Por hacer de éste, un triunfo tan suyo como mío,
por la forma en que lo hemos compartido;
y porque mis ideales, esfuerzos y logros
son también suyos e inspirados en ustedes.*

*A mis hermanos, Carlos y Francisco,
por contribuir a que nuestra familia sea la mejor,
siempre unida y por estar conmigo siempre.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
en especial, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
por la formación no sólo académica,
sino también humana, que he recibido.
Pero sobre todo, por permitirme regresar y
por darle de nuevo sentido a todo lo que parecía no tenerlo más.*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,
por la importante labor que realiza, tan necesaria en nuestro país.*

*A la Doctora Rosa María Piñón Antillón,
por su gran apoyo y valiosos consejos.*

*A mis amigas. A quienes ya lo eran: Diana, Maribel, Mitzi y Gisela.
A Ruth, quien ahora lo es.
Y a Elizabeth, quien lo sigue siendo.
Por lo que hemos compartido,
por su lealtad, por su amistad a pesar del tiempo
y porque se que puedo contar con ustedes.*

Gracias.

Marlene

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Siglas más utilizadas	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	
La Unión Europea y la desintegración yugoslava	9
1.1 La diplomacia europea.....	10
1.1.1 Las primeras reacciones.....	10
1.1.2 La cuestión de los reconocimientos.....	15
1.1.3 La mediación en Bosnia.....	18
1.2 La necesaria contribución externa.....	20
1.2.1 La Política Exterior y de Seguridad Común.....	20
1.2.2 El protagonismo externo.....	24
1.2.3 El caso de Kosovo.....	28
1.3 Estabilidad para los Balcanes.....	31
1.3.1 Eslovenia.....	31
1.3.2 La reconsideración regional hacia los Balcanes.....	32
1.3.3 El Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa	35
1.3.3.1 Origen y objetivos.....	35
1.3.3.2 Participantes y organización.....	38
1.3.3.3 La UE y el Pacto de Estabilidad	39
CAPÍTULO 2	
Hacia la integración de las repúblicas ex yugoslavas en la UE: el caso de Croacia	42
2.1 El Proceso de Estabilización y Asociación.....	42
2.1.1 Los Acuerdos de Estabilización y Asociación.....	46
2.1.2 Las Asociaciones Europeas.....	48
2.1.3 La agenda de Salónica.....	50
2.2 Las repúblicas ex yugoslavas en su acercamiento a la UE.....	52
2.2.1 Serbia.....	52
2.2.2 Montenegro.....	54
2.2.3 Macedonia.....	55
2.2.4 Bosnia Herzegovina.....	57
2.2.5 Kosovo.....	60
2.3 Croacia: camino hacia la UE.....	61
2.3.1 Historia reciente.....	61
2.3.2 El Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y el inicio de las negociaciones de adhesión	64
2.3.3 Avances y retos para la integración en la UE	67

CAPÍTULO 3

	La ampliación ante los desafíos institucionales, económicos y balcánicos	75
3.1	La “fatiga de la ampliación”	75
3.1.1	La hoja de ruta para los Balcanes occidentales	77
3.1.2	La capacidad de absorción y el consenso renovado sobre la ampliación	79
3.1.3	La UE entre la búsqueda de la reforma institucional y la inestabilidad potencial balcánica	83
3.2	La influencia de la crisis financiera y económica internacional	88
3.2.1	Efectos en la UE y en los Balcanes	88
3.2.2	El recrudecimiento de la crisis interna en la UE	93
3.3	El bloqueo esloveno a las negociaciones de adhesión de Croacia	97
3.3.1	Un conflicto fronterizo que requería una solución inmediata	99
3.4	Oportunidades y desafíos para los Balcanes	105
	CONCLUSIONES	112
	FUENTES DE CONSULTA	118

Siglas más utilizadas

AEA	Acuerdo de Estabilización y Asociación
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization
CE	Comunidad Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
HSN	Partido Popular Croata
HZD	Unión Democrática Croata
IAP	Instrumento de Ayuda de Preadhesión
OHR	Oficina del Alto Representante (en Bosnia)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PE	Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa
PEA	Proceso de Estabilización y Asociación
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PHARE	Asistencia para la Reconstrucción de Polonia y Hungría

RFY	República Federal de Yugoslavia
SDP	Partido Socialdemócrata (Croacia)
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
UESM	Unión Estatal de Serbia y Montenegro
UNMIK Kosovo	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas

Introducción

Desde sus orígenes, en los años cincuenta, la Unión Europea (UE) ha estado estrechamente ligada a la cuestión de la ampliación. Desde una perspectiva histórica, las ampliaciones de la UE para incluir a la mayoría de los Estados europeos, han sido la solución para la división de Europa causada por la Guerra Fría. La ampliación está en el corazón mismo de las relaciones de la UE con el resto de Europa y determina la capacidad de la Unión para crear un continente estable.

Esta perspectiva confirma el mito inicial de una Europa integrando a los Estados antes beligerantes en una comunidad de reconciliación. La ampliación es una de las políticas más poderosas de la UE, es un proceso que ayuda a la transformación de los países implicados, extendiendo la paz, estabilidad, prosperidad, democracia, derechos humanos y el imperio de la ley a lo largo y ancho de Europa.

Sin duda, la ampliación ha jugado el papel más importante de las iniciativas políticas de la UE debido a que ha tenido un impacto transformador en ambos lados, sobre todo, en los países que se han ido adhiriendo, pero también en la UE. Su peso internacional y su influencia económica han ido creciendo cada vez que un nuevo país o grupo de países ha decidido unirse al club.

De hecho, la política europea de ampliación puede ser entendida como una política dual; no sólo ha ofrecido un horizonte de un futuro mejor para los Estados candidatos y aún más importante, para el continente en su conjunto; sino que ha sido una garantía para la UE para aumentar su peso internacional.

La Unión Europea ha experimentado cinco ampliaciones sucesivas desde su creación en 1957. De los seis Estados miembros fundadores, es decir, Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, ha pasado a veintisiete. En 2007, diez y nueve países se habían unido a los miembros fundadores para formar la actual UE.

En 1973, a los miembros fundadores se unieron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En 1981, ingresó Grecia. En 1986, se incorporaron España y Portugal. En 1995, la UE se amplió a Austria, Finlandia y Suecia. El 1 de mayo de 2004, ingresaron a la UE, República Checa, Chipre Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Por último, en 2007, se incorporaron Rumania y Bulgaria.

Todos los actuales miembros se incorporaron por diversos motivos. Para algunos fue principalmente un asunto económico (Reino Unido, Dinamarca y hasta cierto punto Suecia y Finlandia). Para otros, los beneficios políticos de la integración tenían más peso, de hecho, puede argumentarse que las expectativas de integración jugaron un papel crucial para asegurar una tranquila transición de una dictadura a la democracia en Grecia, España y Portugal, en los años ochenta. Por su parte, para los países del centro y del este de Europa, tanto las expectativas económicas como la estabilidad política, al finalizar la Guerra Fría, fueron factores decisivos.

Por otro lado, probablemente, más que ningún otro factor, la ampliación ha tenido un gran impacto en las dinámicas políticas, la estructura institucional y las políticas de la Unión. Si bien, cada una de las cinco rondas de ampliación ha tenido su propia naturaleza y dinámica política distintiva, dependiendo de las características especiales de los países candidatos, resultando en un reajuste del patrón existente de cooperación e integración.

Oficialmente, sin embargo, la doctrina de ampliación es clara: la membresía conlleva la total aceptación del *acquis communautaire* de la Unión, compuesto de los Tratados, la legislación secundaria, los compromisos políticos y la doctrina política. A menudo, la discrepancia entre el aspecto técnico oficial de la ampliación y la dimensión política no oficial, ha complicado cada ronda de ampliación, sacando a la luz problemas y sensibilidades políticas, pero también se ha llegado a soluciones una vez que el “acuerdo” de ampliación entre nuevos y viejos miembros ha sido alcanzado.

De las cinco ampliaciones de la UE, la ampliación de 2004, finalizada en 2007, fue una ampliación sin precedentes, tanto en razón del número de países que iban a ingresar como de los retos que presentaba la adhesión de estos países a la UE. En efecto, la situación tanto política como económica de la mayoría de esos países requería una mayor preparación antes de ingresar en la UE. Además, la propia UE debía prepararse para acogerlos.

Sin embargo, a pesar del gran reto que ha supuesto la quinta ampliación, la UE tiene un nuevo desafío tocando a su puerta: las repúblicas ex yugoslavas. Éstas, tienen una situación diferente de la que existía en los países de la última ampliación. Para empezar, en la antigua área de influencia soviética han emergido un puñado de nuevos Estados con los cuales Europa occidental no contaba. A ello hay que sumar que, además, en la península balcánica el surgimiento de estos Estados se produjo de una manera traumática debido a la violencia que precedió a su formación.

Debido a que cada ampliación ha obedecido a distintos motivos, esta investigación tiene como punto de partida la desintegración yugoslava en los años noventa. Si bien, es importante aclarar que no es objetivo de este trabajo profundizar en los hechos históricos ni analizarlos con detenimiento, pero sí tenerlos en cuenta para la mejor comprensión de la situación expuesta, la cual, en este caso es la participación de la UE durante el proceso de descomposición y conflicto, como el mejor método para encontrar y entender las razones de la ampliación de la UE hacia esta convulsa región.

El desencadenamiento de los conflictos yugoslavos estuvo ligado al fin de la Guerra Fría, las antiguas estructuras políticas comunistas habían reprimido las tensiones nacionalistas en los Balcanes. Sin embargo, a principios de los años noventa, con el fin de la Unión Soviética, renacieron en Europa del este las aspiraciones nacionalistas e identitarias. En Yugoslavia, a la muerte del mariscal Tito, los conflictos aparecieron bajo la era de Slobodan Milosevic.

La superación de los conflictos es uno de los objetivos primordiales del proceso de construcción europea. Este proceso de integración ha buscado superar los

conflictos intraeuropeos que llevaron al continente al filo de la autodestrucción en dos guerras mundiales. Por ello, la desintegración yugoslava afectaba de manera directa a la construcción de la propia UE, la crisis tenía como escenario el suelo europeo, las fronteras de la UE.

Se pueden diferenciar dos grandes etapas en el despliegue de la actuación de la UE con relación a los Balcanes. La primera etapa va desde el inicio de los conflictos yugoslavos hasta el final del conflicto bélico en Kosovo (1990-finales de 1999). En esta primera etapa, la evolución de la crisis yugoslava puso en evidencia la incapacidad de la UE y de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para poner en práctica una política de resolución de conflictos en Europa.

Los esfuerzos de la UE fueron desde promover negociaciones para una solución diplomática de los conflictos, sanciones económicas y ayuda humanitaria. Sin embargo, la desintegración yugoslava evidenció el grave riesgo que suponía para la UE el foco de desestabilización latente en los Balcanes, de ahí que la UE formulara un enfoque tendiente a la consecución de un área de paz y estabilidad.

Es por ello que las razones para la ampliación a la región balcánica, están en la superación de los conflictos, el origen mismo de la integración europea. La ampliación de la UE a los Balcanes ya no se trata únicamente de reunir los bloques Este-Oeste, sino de poner en marcha la manera más eficaz de estabilizar una región minada por los separatismos y las secuelas de las guerras en la antigua Yugoslavia.

La segunda etapa de la actuación de la UE hacia la región balcánica, parte del inicio de la estabilización de Kosovo hasta la actualidad. En esta segunda etapa, abordada en el segundo capítulo de la investigación, la UE en los Balcanes, ha tenido entre sus principales compromisos la consecución de un área de paz y estabilidad, y como uno de sus principales objetivos, la integración de estos países en las estructuras políticas y económicas europeas.

Probablemente, la única posibilidad de pacificación y desarrollo sostenible de la zona de la antigua Yugoslavia, proceda de su inclusión en la Unión Europea, pues ésta ha demostrado ser un poder estabilizador que utiliza la ampliación como un sólido instrumento político, y en este caso, está haciendo uso de la condición de miembro como medio para exportar sus modelos políticos y económicos a regiones que presentan poca estabilidad, como los Balcanes. Es por ello que la UE diseñó un marco destinado a la integración de las repúblicas ex yugoslavas en sus estructuras.

De hecho, las repúblicas ex yugoslavas se han pacificado y estabilizado después de los sangrientos años noventa gracias principalmente a sus esperanzas de convertirse en miembros de la UE. La perspectiva de pertenecer a la UE ha servido de estímulo para estos países, que han venido atravesando por un proceso de reconstrucción, democratización y normalización institucional. Sin embargo, a pesar de que las repúblicas ex yugoslavas han pasado por procesos relativamente similares, no todas se encuentran en la misma situación.

Luego de que Eslovenia se integrara a la UE en 2004, Croacia es el país balcánico que más ha adelantado en su camino hacia la UE. En 2003 se logró el estatus de candidato y en octubre de 2005 inició las negociaciones para su adhesión a la UE. Proceder a la integración de Croacia, no debe representar una dificultad excesiva para la UE. Se trata de un país geográficamente centroeuropeo, con una economía más saneada que algunos socios recientes y con una población mediana (4,5 millones de habitantes).

Sin embargo, las perspectivas de una nueva ampliación de la UE se han visto ensombrecidas por profundos cambios en el ambiente político y económico. Debido al fracaso del Tratado de la Constitución Europea, en 2005, el proceso de la integración europea, atravesó por una enorme crisis que los líderes de la UE han intentado cerrar con el Tratado de Lisboa. En este contexto, la consolidación y los límites de la UE en términos políticos, funcionales y también geográficos se están convirtiendo en una gran preocupación para los Estados miembros.

Esto es lo que se ha llamado “fatiga de la ampliación”, fatiga ocasionada por la ampliación en los Estados miembros más antiguos, y que ha inspirado una intensa reflexión acerca de la consolidación y los límites de la UE. Por si ello fuera poco, el delicado ambiente político en la UE, fue agravado recientemente por los efectos de la crisis financiera y económica internacional.

Es por ello que el tercer capítulo de esta investigación analiza el impacto que sucesos como la incertidumbre institucional de la UE y la crisis financiera y económica internacional, han tenido en el proceso de ampliación a las repúblicas ex yugoslavas. Sin duda, ante el difícil contexto, adquiere gran importancia la continuación del proceso de ampliación a través de Croacia.

Capítulo 1

LA UNIÓN EUROPEA Y LA DESINTEGRACIÓN YUGOSLAVA

Este capítulo pretende analizar el papel jugado por la UE ante la desintegración yugoslava en los años noventa. Las crisis yugoslavas que estallaron a lo largo de esa década, obligaron a la UE a intervenir en los Balcanes. Dicha circunstancia obedeció a diversos factores entre los que destacan: la cercanía de los conflictos, las negativas consecuencias políticas, económicas y sociales que la inestabilidad de la región balcánica tendría para la propia UE y el mayor peso que a nivel político pretende desarrollar la UE en la escena internacional.

El desencuentro de las repúblicas integrantes de la antigua Yugoslavia se remonta a la muerte del mariscal Tito, el fundador del Estado socialista, el 4 de mayo de 1980. Tito había diseñado un sistema que, a su fallecimiento, llenara el vacío de poder y el Estado continuara funcionando. La sucesión de la Jefatura del Estado se produjo en 1979, cuando Tito, debido a una penosa enfermedad, se retiró de la política activa.

La desaparición de la figura insigne del mariscal croata influyó en la desarticulación de un régimen altamente personalista, pero otras razones acompañaron la aparición de agresivos sentimientos nacionalistas que parecían dormidos durante los años de bonanza social y económica. La muerte de Tito coincidió con una grave crisis económica que forzó la introducción de profundas reformas industriales, financieras y, sobre todo, la puesta en marcha de mecanismos propios de la economía de mercado, lo que tácitamente puso de manifiesto la inviabilidad del sistema de autogestión socialista.

La oposición ancestral entre las diferentes comunidades en Yugoslavia, por largo tiempo apagada por el régimen socialista, recobró vigor y se expresó en una voluntad de independencia de las partes constituyentes de la República Federal Socialista de Yugoslavia. Las repúblicas yugoslavas empezaron a considerar inevitable la desmembración del Estado federal y deseaban que su independencia se produjese sobre los territorios que habían venido ocupando en el seno de la Federación Yugoslava.

En este contexto de descomposición surgió, desde el antiguo partido único fundado por Tito, la Liga de los Comunistas de Yugoslavia (LCY), la figura de Slobodan Milosevic, quien adoptó rigurosas medidas contra los brotes nacionalistas. Milosevic trató de combatir el nacionalismo desintegrador con un nacionalismo centrípeto en torno a los serbios. Si bien, el nacionalismo serbio no pretendía mantener unida la antigua república federativa, sino integrar dentro de la nueva Yugoslavia los territorios poblados por serbios, es decir, crear la Gran Serbia.

Los serbios no aceptaban pasar de ser ciudadanos de varias repúblicas en un mismo Estado a encontrarse divididos en distintos Estados como son Eslovenia, Croacia, Bosnia, Macedonia, Montenegro y Serbia. Por ello, el poder de Belgrado, no aceptando las voluntades secesionistas, se comprometió en un proceso de represión militar que desembocó en la guerra. Y ese fue el problema al que se enfrentó la Comunidad Europea (CE) desde el verano de 1991.

1.1 La diplomacia europea

1.1.1 Las primeras reacciones

Según algunos analistas¹, la CE mostró no sólo la ausencia de una estrategia europea, sino apatía y desdén frente a la situación creada en Yugoslavia al comienzo de la década de los noventa; lo que transmitió a la opinión pública internacional la impresión de que la inacción europea estaba fundamentada en el hecho de que aquel conflicto nada tenía que ver con la proyección de una Europa económicamente potente que vería emerger el gran éxito económico de su integración en la década de los noventa, como resultado de la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

¹ Véase Susan Woodward, *Balkan tragedy, chaos and dissolution alter the cold war*, Brookings institutions, Washington, 1995, 536 pp; Andreas G. Kintis, "Between ambition and paralysis: the European Union's Common Foreign and Security policy", en Carl C. Hodge (editor), *Redefining European security*, Garland Publishing, Nueva York, 1999, p. 273-292 y José Ángel López Jiménez, "Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la política Exterior y de Seguridad Europea" [en línea]: dialnet.uniroja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2270943&orden=0 Consulta: 10 de julio de 2008.

Sin embargo, la amenaza potencial de la extensión del conflicto yugoslavo a toda Europa y los recuerdos de la Primera Guerra Mundial, hicieron que la implicación de la Comunidad Europea fuera inevitable. Parecía natural que la CE interviniera, al menos políticamente, en la crisis. Cuando en febrero de 1991, los parlamentos de Eslovenia y Croacia, propusieron la disociación de la Federación Yugoslava en varios Estados soberanos y autónomos, los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la CE, en principio, se cuidaron de comprometerse en el proceso de reconocimiento de nuevas repúblicas.

A pesar de ello, las primeras reacciones a la crisis yugoslava fueron de origen europeo. La respuesta inmediata de la CE a la amenaza de las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia fue el apoyo diplomático a las negociaciones que permitieran el mantenimiento de la unidad territorial de Yugoslavia, respaldado con el prospecto de relaciones económicas mejores y más cercanas con la CE. Yugoslavia podía tener expectativas con respecto a su asociación con la Comunidad si su unidad e integridad territoriales eran salvaguardadas. Cualquier otra actitud haría peligrar las fronteras internas en Europa.²

Al respecto, cabe mencionar que a partir de 1990, debido al fin de la Guerra Fría y a la posterior desintegración de la Unión Soviética, cambió radicalmente el escenario en Europa central y del este y se inició una nueva etapa en las relaciones de la CE con los países de esa región. En esta nueva etapa, el objetivo de la CE fue fomentar en los países del antiguo bloque comunista, un proceso de transición ordenado y pacífico a la democracia liberal y a la economía de mercado y, de esta forma, promover la estabilidad económica, social y política en la zona.

Así, la CE inició acuerdos bilaterales de comercio y cooperación con los Países de Europa Central y Oriental (PECO), a estas iniciativas se les denominó

² Comunicado de prensa de la CE, citado por Geoffrey Edwards, "The potential and limits of the CFSP: the Yugoslav example", en Wolfgang Wessels y Elfriede Regelsberger, *Foreign Policy of the European Union, from EPC to CFSP and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1997, p. 175.

programa PHARE (Asistencia para la Reconstrucción de Polonia y Hungría). El 17 de diciembre de 1990 las Comunidades Europeas y Yugoslavia firmaron el Acuerdo Marco para poner en marcha el programa PHARE en dicho país, que preveía una cooperación para sostener los procesos de reformas económicas y sociales en Yugoslavia.

Durante el Consejo Europeo del 23 de junio de 1991, la CE amenazó con suspender la ayuda económica si la Federación Yugoslava estallaba. A pesar de ello, la posición de la Comunidad no hizo vacilar la determinación de Eslovenia y Croacia, que proclamaron su independencia y su disociación de la Federación, el 25 y 26 de junio de 1991. Fueron dichas declaraciones independentistas las que precipitaron el conflicto armado desencadenado por el Ejército Popular Yugoslavo, que comenzara en Eslovenia.

Los acontecimientos en la región forzaron la toma de una posición en el seno de la CE. Jaques Poos, ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo y presidente del Consejo de Ministros de Exteriores de la CE, dado que su país ocupaba la presidencia de ésta, declaró, el mes de junio de 1991, que con el inicio de los conflictos en Yugoslavia “la hora de Europa había llegado”.³ A pesar de que comentarios de este tipo precedieron lo que se ha llamado la incapacidad y parálisis de la CE al lidiar con la desintegración yugoslava, la CE tuvo en un primer momento la iniciativa internacional.

La CE comenzó sus actuaciones en Yugoslavia por mandato de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, ahora OSCE), que le encomendó la responsabilidad de la solución de la primera guerra yugoslava. La CE sería el punto de anclaje para la estabilidad de la región.

Y había, inicialmente al menos, suficiente optimismo (en retrospectiva, exceso de confianza) en que los instrumentos y recursos disponibles de la CE serían suficientes para proveer dicho anclaje, aún cuando, para empezar, esos

³ Citado por Andreas G. Kintis, “The EU’s policy and the war in former Yugoslavia”, en Martin Holland, *Common Foreign and Security Policy, the record and reforms*, London Printer, Gran Bretaña, 1997, p. 148.

recursos fueran persuasión moral respaldada por instrumentos de política económica.⁴

La primera medida que adoptó la CE para afrontar la cuestión, el 5 de julio de 1991, fue el establecimiento de un embargo de armas para evitar que el conflicto siguiese alimentándose tras el estallido de la violencia en Eslovenia. Dicha guerra sólo duró unos días pero dejó numerosas muertes. Concluyó gracias a la intervención de la CE que logró la retirada del ejército yugoslavo.

La *troika* europea, formada por los ministros de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, Italia y Holanda (Jaques Poos, Gianni de Michelis, y Hans van den Broek) logró obtener el fin de las hostilidades en Eslovenia y la evacuación de ese país por el Ejército Popular Yugoslavo en contraparte de una moratoria de tres meses sobre las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia.

El 28 de junio de 1991, la acción mediadora comunitaria logró que Eslovenia y las autoridades federales firmaran los Acuerdos de Brioni, que fueron ratificados el 7 de julio. Los Acuerdos significaron el reconocimiento de la independencia de Eslovenia. Además, crearon la Misión de Monitoreo de la CE (MMCE) para ser enviada “lo más pronto posible” a observar la situación en Yugoslavia, en particular en Eslovenia y posiblemente también en Croacia. “Los Acuerdos de Brioni fueron una prueba de la habilidad de la CE para actuar”,⁵ lo cual propició entre los Estados comunitarios la ficticia sensación de éxito diplomático en la crisis.

La CE extendió su acción de mediación y de sanciones a Croacia, donde estalló un sangriento conflicto, debido a que, a diferencia de Eslovenia, que contaba con una mayor hegemonía étnica, había una gran minoría serbia de alrededor del 12% de la población. Frente al no respeto a un acuerdo de alto al fuego logrado el 17 de septiembre, en la Europa comunitaria surgió la

⁴ Geoffrey Edwards, “The potential and limits of the CFSP: the Yugoslav example”, en Wolfgang Wessels y Elfriede Regelsberger, *op. cit.*, p. 174.

⁵ Según el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Hans Dietrich Genscher, citado por Andreas G. Kintis, “The EU’s foreign policy and the war in former Yugoslavia”, en Martin Holland, *op. cit.*, p. 150.

perspectiva de una intervención bajo la forma de una operación de mantenimiento de la paz.

El 19 de septiembre de 1991, los Doce⁶ se reunieron en La Haya bajo la iniciativa de la presidencia holandesa. El presidente Francois Mitterrand de Francia y el canciller Helmut Kohl de Alemania propusieron que una fuerza de paz de la Unión Europea Occidental (UEO) fuera enviada a Croacia, con el fin de supervisar, con el consentimiento de las partes, un acuerdo de alto al fuego. Sin embargo, como se ahondará posteriormente en este punto, el proyecto fue rechazado por Dinamarca, Portugal y por el Reino Unido.

A pesar de ello, el siguiente paso en el establecimiento de sanciones a los beligerantes en la crisis yugoslava consistió en el embargo propiamente dicho que se limitó a dos repúblicas: Serbia y Montenegro.⁷ Además, el estallido del conflicto en Croacia, hizo que la CE siguiera trabajando para encontrar una solución negociada al mismo y para detener la violencia.

Esto se intento llevar a cabo en el marco de la Conferencia de paz para Yugoslavia, celebrada en la Haya del 7 de septiembre al 5 de noviembre de 1991, bajo la dirección de Lord Carrington, ex Secretario británico de Asuntos Exteriores y ex Secretario General de la OTAN.

Luego de analizar la situación y comprobar que el conflicto entre croatas y serbios era el principal problema que amenazaba a la Federación Yugoslava, y ante la posibilidad de que la guerra se extendiera a Bosnia Herzegovina, Lord Carrington presentó una propuesta de paz. El plan fue rechazado por Milosevic en primera instancia, a pesar de que incluía la garantía de amplios derechos culturales y políticos para las minorías serbias fuera de Serbia.⁸

⁶ Es decir, los entonces doce miembros de la CE: Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal.

⁷ Esto fue así porque durante los dos primeros años del conflicto, Serbia (con su zona de influencia Montenegro) bloqueó la acción pacificadora de la CE.

⁸ Ello incluía: doble nacionalidad, un sistema educativo propio, así como el derecho a su parlamento y un sistema administrativo exclusivo, que incluía policía y poder judicial. Véase Francisco Veiga, *La trampa balcánica*, Grijalbo, Barcelona, 2002, p. 370.

La clave del plan Carrington consistía en reconocer a las repúblicas yugoslavas como partes constituyentes de un nuevo Estado federal yugoslavo, concediéndoles en él la soberanía que deseasen. Desde esta base, se intentaría crear una serie de instituciones comunes en las que cada república debía decidir si participaba. La opción a la independencia también existía, ya que venía dada por defecto. Pero para alcanzarla, el plan Carrington obligaba a cada república a cumplir con ciertos requisitos básicos para que la CE reconociera sus aspiraciones: una legislación que garantizara los derechos de las minorías y la capacidad para controlar sus propias fronteras.⁹ Para evaluar las evoluciones de cada república, desde noviembre de 1991, se puso en funcionamiento una Comisión de arbitraje dirigida por el juez francés Robert Badinter.

1.1.2 La cuestión de los reconocimientos

La reacción comunitaria a las declaraciones independentistas de Eslovenia y Croacia se caracterizó por la improvisación, la descoordinación y la primacía de los intereses nacionales frente a los comunitarios. Sin embargo, la reticencia inicial y mayoritaria frente al reconocimiento comunitario de dichas independencias, fue dando paso al sometimiento de una eventual decisión al dictamen favorable de la Comisión Badinter.

El gobierno alemán, respaldado de manera abrumadora por la opinión pública y la prensa de su país, se inclinó a favor del reconocimiento de Eslovenia y Croacia. Esta opinión a favor de las dos repúblicas emanaba de una sensación de que la reunificación alemana (en ese momento, muy reciente) había emanado del mismo tipo de autodeterminación que los eslovenos y croatas estaban intentando ejercer. Esto era reforzado por los lazos históricos y culturales con Croacia, la proximidad geográfica y por la presencia de unos 500,000 croatas viviendo en Alemania.¹⁰

⁹ Diego Checa Hidalgo, "La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia" [en línea]: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129416&orden=0. Consulta: 15 de octubre de 2008.

¹⁰ Andreas G. Kintis, "The EU's foreign policy and the war in former Yugoslavia", en Martin Holland, *op. cit.*, p. 152.

En ese sentido, Alemania presionó para que se reconociera cuanto antes a Eslovenia y Croacia. “La actuación alemana hizo desaparecer el incentivo para que las repúblicas buscarán los vínculos mínimos, o como mal menor, se independizaran ofreciendo estándares europeos”.¹¹ La Comisión Badinter recomendó que sólo Eslovenia y Macedonia, que declaró su independencia en septiembre de 1991, poco después que Eslovenia y Croacia, y cuya separación fuera pacífica debido a que el factor serbio era escaso; fueran reconocidas por la CE como repúblicas independientes. Sin embargo, Alemania anunció que no tendría en cuenta dichas recomendaciones.

El canciller Kohl y el ministro de asuntos exteriores, Hans Dietrich Genscher, declararon que Alemania reconocería a Eslovenia y Croacia antes de que finalizara 1991, aún antes del reporte final de la Comisión Badinter.¹² A pesar de los esfuerzos para preservar un frente común en esta cuestión, Alemania reconoció a Eslovenia y Croacia como Estados independientes, el 23 de diciembre de 1991 y anunció que iniciaría relaciones diplomáticas con ambos Estados el 15 de enero de 1992. El canciller Kohl llamo a esta decisión “una gran victoria de la política exterior alemana”.¹³

La Comisión de arbitraje declaró que sólo Eslovenia y Macedonia satisfacían las condiciones de la Comunidad para el reconocimiento diplomático, Croacia no satisfacía los criterios de garantizar los derechos humanos de las minorías. Sin embargo, los otros Estados de la CE siguieron la línea alemana y el 15 de enero de 1992 reconocieron a Eslovenia y Croacia como Estados independientes.

En gran medida, el otorgar los reconocimientos hizo que fracasara la Conferencia de la Haya y el plan de paz auspiciado por la CE. La posición unilateral de Alemania, concediendo su reconocimiento precipitó los

¹¹ Diego Checa Hidalgo, “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia” [en línea]: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129416&orden=0 – Consulta: 15 de octubre de 2008.

¹² Durante la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la CE en Bruselas, el 15 y 16 de diciembre, Genscher anunció que si no se efectuaba el reconocimiento diplomático conjunto, Alemania lo llevaría a cabo unilateralmente, lo que se conoció como el “ultimátum de Alemania”.

¹³ Citado por Andreas G. Kintis, “The EU’s foreign policy and the war in former Yugoslavia”, en Martin Holland, *op. cit.*, p. 153.

acontecimientos, vulneró el compromiso adquirido sobre la espera al dictamen favorable de la Comisión, evidenció su interés en la modificación del *statu quo* existente, y forzó el inmediato reconocimiento de la CE y de otros nueve Estados europeos.¹⁴

El unilateralismo alemán no tomó en cuenta los procedimientos recién establecidos para el reconocimiento de las repúblicas secesionistas y sentó un mal precedente para una cooperación más cercana en asuntos exteriores y de seguridad. Incapaces de cambiar la opinión alemana y temiendo una división perjudicial en asuntos internacionales, los demás Estados miembros de la CE aceptaron reconocer a Eslovenia y Croacia.

A Macedonia, por otro lado, a pesar de cumplir con los criterios de la Comisión Badinter, se le negó el reconocimiento de la CE. Atenas hizo saber que vetaría la independencia de Macedonia ante las supuestas intenciones expansionistas de dicha república sobre la región griega de nombre homónimo.

Fue una posición mantenida hasta abril de 1993 cuando, como la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), la mayor parte de los Estados miembros de la CE reconocieron a dicha república, aunque las relaciones diplomáticas no fueron establecidas por la mayoría hasta finales de 1993, con Grecia aún discrepando. Aún a nivel diplomático, los Doce parecían incapaces de sostener una acción coordinada.¹⁵

Al ocurrir el reconocimiento de Eslovenia y Croacia por parte de la CE, se aceleró la extensión del conflicto a Bosnia Herzegovina, que exigía un trato igual a las repúblicas que habían obtenido el reconocimiento de la CE. El unilateralismo minó el esfuerzo de mediación, y con el reconocimiento de Bosnia que llegaría en abril de 1992, podría decirse que la política de la Comunidad hizo una significativa contribución a la intensificación de la crisis balcánica.

¹⁴ Desmond Dinan, *Ever closer union, an introduction to European integration*, Lynne Rienner Publisher, Estados Unidos, 1999, p. 519.

¹⁵ Geoffrey Edwards, "The potential and limits of the CFSP: the Yugoslav example", en Wolfgang Wessels y Elfriede Regelsberger, *op. cit.*, p. 178.

1.1.3 La mediación en Bosnia

A comienzos de 1992, la CE intentó evitar la extensión del conflicto a Bosnia Herzegovina. La presidencia de la CE la ostentaba Portugal, que elaboró un plan que pretendía la cantonización de Bosnia siguiendo el modelo federal suizo. En la Conferencia de Bruselas, celebrada en marzo de 1992, los representantes de las comunidades nacionales de Bosnia, es decir, los bosnios serbios, musulmanes y croatas, llegaron a un primer punto de acuerdo sobre el Proyecto Cutilheiro para la reordenación de la república.

Sin embargo, la experiencia de lo acontecido en los casos esloveno y croata precipitó el reconocimiento de Bosnia Herzegovina como Estado independiente. Se podía predecir que la crisis desatada por la independencia de Bosnia sería peor a causa de la gran minoría serbia en la república. A pesar del uso de la fuerza y la intimidación y del boicot del referéndum de independencia por parte de los bosnios serbios, Bosnia fue reconocida el 7 de abril de 1992, junto con una declaración de la Presidencia de la CE en la que se responsabilizaba del conflicto a las autoridades yugoslavas.¹⁶

La guerra rápidamente se torno en un conflicto étnico, con bosnios musulmanes, serbios y croatas, oponiéndose unos a otros por el control territorial. En la cumbre de Lisboa del 27 de abril de 1992, el “plan de cantonización” fue rechazado por los representantes de las comunidades croata y musulmana, al considerar que sus intereses territoriales eran perjudicados en beneficio de los bosnios serbios. La definición de los intereses de cada una de las tres comunidades fue problemática, pero en la mayoría de las hipótesis manejadas eran los musulmanes los que salían peor parados.¹⁷

Dado que la actividad diplomática comunitaria siguió sin dar resultados y sus planes y conferencias de paz se fueron sucediendo sin el éxito deseado, la CE

¹⁶ Declaración de la CE del 11 de mayo de 1992. En general, la atribución de la responsabilidad de los conflictos bélicos derivados de la crisis yugoslava, se volcó, por parte europea, en las autoridades federales y no en las repúblicas secesionistas al declarar sus respectivas independencias.

¹⁷ La mayoría de los proyectos sancionaban favorablemente los territorios obtenidos por los bosnios serbios en detrimento de los bosnios musulmanes y croatas, con su política de “limpieza étnica”.

quedó marginada de la iniciativa diplomática desde el verano de 1992 a favor de la ONU y después a favor de Estados Unidos. El último esfuerzo diplomático comunitario tuvo lugar en la conferencia de Londres. En esta conferencia se consiguió elaborar un documento en el que se instaba a las partes al cierre de campos de prisioneros, al depósito del armamento pesado bajo el control internacional y al respeto de un nuevo alto al fuego, pero no otorgaba garantías para su cumplimiento.¹⁸

Otro de los resultados de esta Conferencia fue la creación de un comité permanente presidido por Cyrus Vance, el enviado especial de la ONU, y David Owen, quien sustituyó a Lord Carrington como representante de la CE; y compuesto por las *troikas* directoras de la CE y de la OSCE, por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y por representantes de los Estados vecinos de Yugoslavia y de un Estado musulmán.

El comité debía acelerar las conversaciones entre las partes para detener los combates, garantizar el acceso a la ayuda humanitaria, defender los derechos de las minorías étnicas, desarrollar medidas de confianza y permitir un férreo control sobre las fuerzas irregulares.

La Conferencia se trasladó a Ginebra con la co-presidencia de Vance y Owen, creando oportunidades adicionales para que se hicieran esfuerzos más concertados, y con un rol más dominante de la ONU. Esto le permitió a la CE distanciarse de la situación mientras impulsaba la ratificación del Tratado de Maastricht, es decir, el Tratado de la Unión Europea. A partir de entonces, la UE adoptó un papel secundario.

La participación europea en las operaciones de pacificación e interposición en los Balcanes se llevó a cabo desde un ámbito multilateral y bajo el auspicio de organizaciones internacionales; la aplicación de embargos comerciales y de sanciones fue acordada desde foros internacionales y no europeos. La única

¹⁸ Diego Checa Hidalgo, “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia” [en línea]: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129416&orden=0 – Consulta: 15 de octubre de 2008.

respuesta genuinamente europea se concretó en la suspensión del programa PHARE en la zona.

En noviembre de 1991, se produjo la denuncia del Acuerdo para poner en marcha el programa PHARE, como parte de las acciones económicas que la Comunidad adoptó como medidas de presión para detener el conflicto bélico en Croacia. Por parte europea se anunció que la cooperación sólo se renovaría con las repúblicas yugoslavas que respetaran o que estuvieran dispuestas a aceptar los planes de paz.

1.2 La necesaria contribución externa

1.2.1 La Política Exterior y de Seguridad Común

El fin de la Guerra Fría influyó en el proceso de profundizar la unidad política y de seguridad en Europa. Los cambios que ocurrieron en Europa del Este, tuvieron un impacto en la seguridad de Europa occidental en el periodo siguiente a 1989. La aceleración de los acontecimientos y sobre todo, la reunificación alemana, hicieron inevitable una reforma profunda de la CE para afrontar el problema de la nueva Europa surgida del derrumbe del bloque comunista.

La necesidad de responder al ambiente de seguridad cambiante hizo del prospecto de una posible unión política que fuera a la par de la Unión Económica y Monetaria, algo muy apremiante. Esta unión política implicaba la necesidad de acelerar la integración europea en política exterior, seguridad y defensa. Otro factor condicionante fue la actitud de Estados Unidos partidaria de reconsiderar su papel defensivo a raíz del cambio de escenario en Europa. Fue así que en el Tratado de Maastrich, que creó la Unión Europea, se incluyó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como sistema de cooperación intergubernamental en dichas materias y como segundo pilar de la UE.

Según el Tratado de Maastrich, la PESC abarca “todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluyendo la formulación de una política de

defensa común, que con el tiempo podría conducir a una defensa común". El propósito de la PESC es dotar a Europa de un mayor protagonismo político que corresponda a su poderío económico. Pero además de recuperar su protagonismo mundial, Europa pretende ejecutar una política exterior autónoma y coherente.

Existió una simultaneidad cronológica entre el inicio de los conflictos yugoslavos y la inclusión de la PESC en el Tratado de Maastricht. De hecho, uno de los impulsos principales, si no es que el principal para la formulación de la PESC y su inclusión en el Tratado de Maastricht se situó en el inicio de la crisis en la antigua Yugoslavia y la incapacidad europea a la hora de formular respuestas válidas para frenar los distintos conflictos bélicos desencadenados.

A pesar de ello, es difícil afirmar que el estallido de la crisis en la antigua Yugoslavia haya constituido una primera prueba para la incipiente PESC, incluida la identidad política de la UE. En cierta forma, la guerra en la antigua Yugoslavia interviene demasiado temprano desde el punto de vista de la construcción europea; los escasos instrumentos de los cuales disponía la UE para la resolución del conflicto, provenían del antecedente de la PESC, la Cooperación Política Europea (CPE).¹⁹

Sin embargo, como se ha visto, la UE no fue un actor lejano en el inicio de la crisis yugoslava; si bien, la juventud de sus instituciones no le permitía ejercer eficientemente su papel político. Ello se vio reflejado sobre todo en la cuestión de una posible intervención militar. En ese sentido, el éxito de los Acuerdos de Brioni, que pusieron fin al conflicto esloveno, parecía trazar la vía de la paz en Croacia. Sin embargo, cuando los combates se intensificaron, luego de haber agotado los recursos de la negociación, surgió la idea del envío de una fuerza de interposición europea.

Francia y Alemania propusieron el envío de una fuerza de interposición europea, con la intervención de la Unión Europea Occidental, organización

¹⁹ Estos instrumentos eran reuniones intergubernamentales para la coordinación diplomática entre los ministerios de Asuntos Exteriores; intercambio de información, proyectos y propuestas.

européa de defensa y seguridad, cuyas bases se establecieron en el Tratado de Bruselas de 1948. La UEO integrada originalmente por Francia, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo y Holanda, se creó, en principio, para asistir a cualquiera de sus miembros en caso de ser objeto de una agresión y, al igual que las diferentes Comunidades Europeas (embriones de la actual Unión Europea), para coadyuvar a la cooperación e integración europea.

Sin embargo, durante la Guerra Fría, la CE se concentró en el desarrollo de su poder económico y dependió de Estados Unidos para su seguridad militar, por lo que la UEO nunca vio integrados en su seno los intereses europeos en materia de seguridad, los Estados miembros retuvieron dichas competencias y la OTAN asumió la responsabilidad de la seguridad militar europea durante la Guerra Fría.

A pesar de ello, en la propuesta franco-alemana ésta identificó un componente europeo de fuerza de mantenimiento de la paz. Ésta sería estacionada en territorio croata con el consentimiento de las partes, con la misión de establecer una zona tapón entre los beligerantes después de un alto al fuego.²⁰ La misión se confiaría a la UEO, a la que el Tratado de Maastricht llamaría a convertirse en parte integral del desarrollo de la UE.²¹

Aunque la idea de unos «cascos azules» europeos se llevó la aprobación de algunos Estados europeos aliados a la propuesta franco-alemana, y a pesar de que ésta fue estudiada por los Consejos Europeos de Vianden y Noordwijk (en julio y noviembre de 1991), este último concluyó con la petición al Consejo de Seguridad de la ONU del envío de los cascos azules a la zona, pues como se mencionó anteriormente, Dinamarca, Portugal y el Reino Unido desaprobaron la iniciativa.

De esta forma, el fracaso de la propuesta franco-alemana, aunado a la ineficacia de la diplomacia europea, dio paso a que a finales de 1991

²⁰ Yuri Thaupe, “La Unión Europea y la crisis de los Balcanes”, Cyber Humanitatis No. 27, 2003, [en línea]: www.cyberhumanitatis.uchile.cl/.../0,1255,SCID%253D7515%2526ISID%253D347,00.html - Consulta: 6 de noviembre de 2008.

²¹ El Tratado de Maastricht en su artículo J. 4 dentro del Título V referido a la PESC, estipula que la UEO “elabore e implemente decisiones y acciones de la Unión que tengan implicaciones en la defensa”.

interviniese la ONU a petición de la CE, consiguiendo un acuerdo que detuvo la guerra en Croacia,²² y permitió el despliegue de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).

La división de los Estados miembros con respecto a la necesidad de una forma de intervención militar tiene su origen en la disputa sobre los temas de seguridad y defensa, que enfrentó durante las negociaciones de la PESC, a los “atlanticistas” (Reino Unido, Holanda y Portugal) que se mostraban reacios a asumir cualquier tipo de compromiso en los temas de seguridad y defensa que pudiera comprometer las relaciones entre la OTAN y la CE; con la intención “europeísta” de los franceses y alemanes de convertir a la UEO en el instrumento defensivo de la UE.

Con la renuencia de los Estados europeos para acceder al despliegue de una fuerza de intervención se perdía la primera gran oportunidad europea para jugar un papel como actor relevante en la resolución de la crisis. La gestión de las sanciones y los embargos comunitarios, alineados con resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, ofrecieron a la diplomacia europea la posibilidad de inhibirse del conflicto, con la confortabilidad de un papel secundario en el escenario de la crisis.

Sin embargo, en el desarrollo de la contienda en Bosnia Herzegovina, la posibilidad de poner en marcha la recién configurada PESC y los mecanismos previstos en la misma, fracasó de manera evidente. Fue el conflicto en Bosnia Herzegovina el que constituyó una primera gran prueba para la PESC y no el inicio de la crisis en Eslovenia y Croacia. En ese punto ya no cabían excusas en torno al momento en que el conflicto se produjo, la UE no se encontraba ya en una etapa de transición entre el modelo de la CPE a la PESC como sucedió en los inicios de la crisis yugoslava.²³

²² Se trata del Acuerdo Vance que consiguió establecer un alto al fuego y dejaba a los rebeldes serbios el control de sólo una tercera parte del territorio croata, zona que fue declarada bajo protección de la ONU y cuyas fronteras también estaban controladas por las fuerzas del organismo internacional.

²³ José Ángel López Jiménez, “Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la política Exterior y de Seguridad Europea” [en línea]: dialnet.uniroja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2270943&orden=0
Consulta: 10 de julio de 2008.

La UE contaba ya con la experiencia de lo sucedido en Eslovenia y Croacia, pese a lo que volvió a caer en la inacción e inoperancia. La evolución de la crisis yugoslava puso en evidencia la incapacidad de los países de la Unión Europea y de la PESC para poner en práctica una política de resolución de conflictos en su propio continente.

La crisis evidenció el aspecto más sensitivo de la incipiente PESC, es decir, la habilidad de los Estados miembros para acordar el uso de una fuerza militar. Expuso los más serios y divergentes intereses de los Estados miembros, y dada la importancia de este hecho, fue necesario que la UE trabajara con otros actores internacionales que fueron requeridos por la expansión de la crisis balcánica. Esto inevitablemente debilitó una contribución distintiva de la UE al proceso de paz.

1.2.2 El protagonismo externo

Como se mencionó con anterioridad, la UE y la ONU promovieron un proceso de mediación conjunto durante el conflicto en Bosnia Herzegovina. Las negociaciones Vance-Owen se llevaron a cabo en un periodo de cuatro meses, dando como resultado un plan de paz en enero de 1993.

El plan contenía tres elementos: una declaración de principios constitucionales; la división de Bosnia Herzegovina en diez provincias, siguiendo de algún modo la línea de los cantones suizos, pero con la identidad legal internacional permaneciendo exclusivamente en el limitado gobierno central; tres de las provincias serían gobernadas por los bosnios serbios, tres por los musulmanes, dos por los croatas, y dos por las tres comunidades; así como propuestas relativas al cese de las hostilidades y otros asuntos militares. Fue una solución alcanzada con renuencia, pero desde el punto de vista de la CE, era práctica.²⁴

Ese fue el punto más alto de la mediación de la UE durante los conflictos yugoslavos, sin embargo, no se trató de una iniciativa totalmente europea, sino

²⁴ Geoffrey Edwards, "The potential and limits of the CFSP: the Yugoslav example", en Wolfgang Wessels y Elfriede Regelsberger, *op. cit.*, p. 179.

en conjunción con la ONU. A pesar de ello, la falta de voluntad de los beligerantes para aceptar el plan que se basaba en las realidades militares en el territorio, afectó el laboriosamente preparado plan Vance-Owen, del mismo modo que la falta de apoyo de Estados Unidos al plan. Con sus esfuerzos de mediación destrozados, la participación de la UE en el conflicto en Bosnia se redujo a proveer asistencia humanitaria bajo los auspicios de la ONU.

La ONU asumió la función de proveer ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina por medio de la operación UNPROFOR, originalmente concebida para Croacia y expandida a Bosnia Herzegovina. En ese sentido, la posición asumida por la Unión Europea fue participar en la operación humanitaria de las Naciones Unidas, acoger refugiados y tratar de ganar apoyo para las negociaciones que condujeran a una resolución diplomática del conflicto. Los Estados miembros de la UE también enviaron tropas de manera individual bajo los auspicios de la ONU para proteger las áreas seguras.

De hecho, durante los conflictos yugoslavos, la Unión Europea adquirió una dimensión muy particular tratándose de la ayuda humanitaria y la reconstrucción. La UE adoptó la decisión de organizar la Fuerza Específica para la Ayuda Humanitaria a la ex Yugoslavia. El área de responsabilidad de la misión comprendía Croacia, Bosnia Herzegovina y Eslovenia. Fue creada con el objetivo de apoyar al Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR).

Sin embargo, el fracaso de la UE a través de la PESC en relación a las guerras yugoslavas se volvió más evidente en abril de 1994 con el establecimiento del Grupo de Contacto, formado por Gran Bretaña, Francia, Alemania, Rusia y Estados Unidos para manejar la situación yugoslava. Aunque los tres miembros de la UE en el Grupo (a los que más tarde se uniría Italia) teóricamente representaban a la UE, en realidad fueron incluidos por su tamaño e influencia y sólo se representaban a si mismos.

Con respecto a la actuación de Estados Unidos, cuando a comienzos de 1991, el peligro de fragmentación de Yugoslavia era inminente, la actitud

estadounidense era favorable al mantenimiento de la República Federal, dado que ello significaba un menor riesgo de desestabilización en los Balcanes. Sin embargo, se trataba de una posición poco decidida que no implicaba un compromiso para hacerla efectiva.

La crisis yugoslava parecía ocupar un lugar secundario para Estados Unidos. Además, se trataba de un asunto europeo que correspondía abordar a la emergente UE. Todo parecía indicar un discreto alejamiento estadounidense. Prácticamente hasta comienzos de 1994, y todavía con ciertos titubeos acerca de cual sería la mejor solución aplicable, la cuestión yugoslava empezó a ser tomada en consideración por Washington.

En este contexto, el incumplimiento de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y el fracaso de la UE en la búsqueda de la pacificación, abrieron el camino no sólo a un mayor involucramiento norteamericano en la cuestión balcánica, sino a la intervención de la OTAN. Estados Unidos consiguió que la ONU autorizara la intervención militar de la OTAN luego de las atrocidades serbias contra la población civil en Srebrenica y Sarajevo. De esta forma, la intervención de la OTAN en el territorio bosnio en 1994, demostró la vigencia de la alianza atlántica y dentro de ella, la hegemonía mundial de Estados Unidos, luego del hundimiento de la Unión Soviética.

La escenificación final de la actuación europea se plasmó con la Fuerza de Reacción Rápida (FRR) creada por iniciativa francesa en mayo de 1995 para apoyar militarmente a las fuerzas de la UNPROFOR de la ONU. Fue así como la ONU en principio, y después la OTAN, bajo la sombra de Estados Unidos, recibieron el relevo de la UE.

Después de ello, la UE cedió la iniciativa a la diplomacia estadounidense, que fue la que finalmente logró que las partes beligerantes alcanzasen un acuerdo para detener el conflicto, con los Acuerdos de Dayton de diseño norteamericano. Con estos Acuerdos, la República de Bosnia-Herzegovina quedaba constituida como un Estado conformado por dos entidades: la

Federación de Bosnia-Herzegovina o federación croata-musulmana con 51% del territorio y la República Serbia de Bosnia (Republica Srpska) con 49%.²⁵

La firma de los acuerdos, el 21 de noviembre de 1995, confirmó la incapacidad de la UE para prevenir y en su defecto, gestionar una crisis en un territorio en sus fronteras. Otorgando el bastón de mando a la diplomacia estadounidense, la UE propicio la enésima interferencia en asuntos que deberían haber sido competencia europea.²⁶

A pesar del colapso de la amenaza soviética, Europa hizo patente su dependencia de Estados Unidos en términos de la resolución de conflictos de política internacional, como ha sucedido desde 1917. Se confirmó la incapacidad de la UE de asumir las responsabilidades que corresponden a una potencia económica que, ante el colapso de la amenaza soviética, podría depender menos de Estados Unidos en el plano político. Como resultado de esto, se abrieron muchas dudas en torno al proceso mismo de institucionalización de la unificación europea.

La Unión Europea demostró ser un actor con limitaciones en el plano de la política internacional. La aspiración de convertir a Europa en un ente político más unido e independiente, capaz de actuar a la altura política de una gran potencia y que no dependa tanto de Estados Unidos sufrió un serio revés con el caso de Bosnia-Herzegovina. La actuación europea representó una oportunidad perdida para forjar una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común, que garantice la paz en el continente y un mayor protagonismo internacional para Europa, lo cual constituye uno de los objetivos del proceso de integración europea.

Aunque la aparente resolución del problema territorial con los Acuerdos de Dayton, lograría acabar con la violencia en Bosnia Herzegovina, no acabaría con la conflictividad interétnica en el conjunto del espacio yugoslavo. El

²⁵ Véase Emilio de Diego García, *Los Balcanes ante el siglo XXI*, Arco Libros, España, 2001, p. 76.

²⁶ José Ángel López Jiménez, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en Europa oriental: crónica de una inacción anunciada” [en línea]: dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129424 - Consulta: 9 de septiembre de 2008.

conflicto cambiaría de protagonistas pero no de escenario territorial y la cadena de nuevas crisis quedaría servida, trasladándose a Kosovo.

1.2.3 El caso de Kosovo

Los orígenes del conflicto kosovar se remontan a 1989, año en que Slobodan Milosevic abolió la autonomía de la provincia de Kosovo, territorio integrado en el de Serbia. La estrategia independentista en Kosovo, región de mayoría albanesa, fue mucho más cauta, al menos al principio, que la llevada a cabo por otras repúblicas, ya que carecía de capacidad militar y no ofrecía interés para la opinión pública internacional, diluida en el resto de los conflictos balcánicos.

En 1997, el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) comenzó a recibir armamento desde Albania. La creciente actividad de la guerrilla del ELK fue seguida de una fuerte represión de la policía serbia durante 1998, lo que desembocaría en un conflicto armado entre serbios y kosovares. La militarización de los independistas albano-kosovares radicalizó una posición que hasta entonces se había significado por meras manifestaciones de desobediencia a las autoridades federales que, como se mencionó, suprimieron unilateralmente, antes del inicio de los conflictos en las otras repúblicas, la autonomía de Kosovo y anularon los derechos conferidos por su estatus de república autónoma dentro de Serbia y de la Federación Yugoslava.

En Kosovo, la acción diplomática internacional, encabezada por el Grupo de Contacto, aisló toda iniciativa de la UE. El Grupo de Contacto presentó una propuesta de paz durante las reuniones en Rambouillet (París), de febrero a marzo de 1999. Los acuerdos contemplaban una amplia gama de aspectos para conseguir la normalización de las relaciones entre Belgrado y Kosovo.

Entre estos aspectos se encontraban: la suspensión de los actos de violencia y respeto a un alto al fuego; la solución política del conflicto mediante la negociación; otorgar un estatuto provisional de autonomía para Kosovo; mecanismos para una solución definitiva después de un período de transición

de tres años, respetando la soberanía e integridad de Yugoslavia; y la participación de la comunidad internacional en la aplicación y supervisión del futuro acuerdo.²⁷ Sin embargo, Milosevic rechazaría el plan al no aceptar fuerzas armadas en su territorio.

El fallido intento de resolución auspiciado por los acuerdos de paz de Ramboulet otorgó una dudosa legitimidad a la intervención militar de la OTAN. En ese sentido, el discutible y poco desarrollado Derecho Internacional de Injerencia Humanitaria fue utilizado como soporte legal para una operación militar de la Alianza Atlántica, lo que conllevaría un enfrentamiento entre posiciones antagónicas con respecto a la intervención armada.

Existieron considerables desacuerdos entre los miembros de la UE sobre la campaña militar, los puntos de vista eran muy diversos. Tan sólo entre los miembros del Grupo de Contacto, la Gran Bretaña se autoproclamó líder de los aliados europeos de la OTAN; mientras que Francia, tradicionalmente ambivalente sobre la OTAN, buscaba trabajar más de cerca dentro del marco de la ONU; Alemania, aunque participó militarmente de una forma sin precedentes, mantenía un ambiente doméstico delicado dada la coalición de gobierno entre el Partido Socialdemócrata y el Partido Verde; mientras que en Italia, el entonces Primer ministro Massimo D'alema, enfrentaba una fuerte oposición doméstica.

Sin embargo, a diferencia de Bosnia-Herzegovina, en Kosovo la respuesta de la comunidad internacional fue más contundente. En Kosovo, aunque la intervención de la OTAN se emprendió sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, la comunidad internacional, incluyendo la Unión Europea, actuó con mayor determinación para impedir el genocidio.²⁸ Desde el principio, la comunidad internacional asumió una posición firme frente a Yugoslavia durante el conflicto de Kosovo.

²⁷ Véase los Acuerdos de Ramboulet en Arturo Vinuesa, *El conflicto de los Balcanes y la seguridad común europea*, Editorial Fundamentos, Madrid, 2002, p. 152.

²⁸ Waldemar Arroyo Rojas, "El fracaso de la política exterior y de seguridad común europea en los conflictos balcánicos" [en línea]: www.sg.inter.edu/revista-ciscla/volume30/arroyo.pdf- Consulta: 16 de agosto de 2008.

Esto se debió a dos razones. En primer lugar, debe destacarse la experiencia de Bosnia-Herzegovina. Una segunda motivación que contribuye a explicar la diferencia es el liderazgo provisto por Estados Unidos. Sin embargo, el conflicto de Kosovo reafirmó la dependencia política de Europa en Estados Unidos y el escaso éxito de la PESC.²⁹

Al igual que en Bosnia-Herzegovina, Estados Unidos tuvo que rescatar a Europa de su incapacidad para formular una política de resolución de sus propios conflictos. En ambos casos, Estados Unidos y la OTAN tuvieron un protagonismo clave en la resolución final de los conflictos. Cuando estalló la crisis, incluso la ONU tuvo un protagonismo mayor que la Unión Europea. La ONU aprobó las resoluciones 1160 y 1199, en las cuales se condenaba la política serbia en Kosovo y se autorizaba al organismo a tomar medidas si no se corregía la situación.

La crisis kosovar evidenció además la escasa presencia internacional europea y su carencia de peso específico en los mecanismos de decisión internacionales. En el Consejo de Seguridad de la ONU, la UE no consiguió influir en las posiciones de China y Rusia, alineadas en contra de la intervención de la OTAN. Ni siquiera la solución final (aunque no definitiva) de la articulación política de Kosovo contó con la presencia activa ni política ni diplomática de la UE. La resolución 1244 del Consejo de Seguridad dejaba en una situación provisional de protectorado internacional a Kosovo, pero sin abandonar la soberanía serbia.

La Unión Europea quedó encargada de la reconstrucción física, económica y social de la provincia dentro de un esquema de división de labores establecido entre la ONU, la OTAN, la OSCE y la UE, tras el final de la intervención militar. Aunque se trató de una función importante, la Unión Europea no tenía el protagonismo esperado. Incluso la ONU adquirió una posición más importante, puesto que, tras el conflicto, a la organización mundial se le asignó la administración de Kosovo y el ser clave en términos de decidir el estatuto final

²⁹ Idem.

de la provincia. Kosovo reafirmó la subordinación de la UE a la política atlanticista así como su incapacidad para brindar resultados eficientes.³⁰

En Kosovo se demostró que la UE continúa teniendo limitadas capacidades político-militares para la resolución de sus propios conflictos. La misión en Kosovo fue dirigida por Estados Unidos, las principales iniciativas y estrategias provinieron de la potencia norteamericana. La UE adquirió un papel importante en la reconstrucción de Kosovo y ha aportado la mayoría de los fondos. Pero Estados Unidos y la OTAN fueron la clave de toda la operación militar. Sin Estados Unidos, la OTAN y la ONU, la UE no habría podido buscar solución a lo que constituye un problema esencialmente europeo.

1.3 Estabilidad para los Balcanes

1.3.1 Eslovenia

De todas las repúblicas ex yugoslavas, Eslovenia es la única que siguió un camino diferente. Tras la rápida resolución del conflicto bélico inicial, el panorama general que se observaba en Eslovenia era paz absoluta y consolidada y tranquilidad entre sus habitantes, después de su reconocimiento como nación soberana.

Ello le permitió no sólo mejorar sus estructuras políticas y económicas, sino alimentar en la población el deseo de una incorporación a la Comunidad Europea. Al verse libre del resto de las guerras yugoslavas, Eslovenia aprovechó su mayor nivel de desarrollo económico para acercarse a la UE.

Eslovenia es la única entidad política de las que integraron la antigua Federación Yugoslava que puede considerarse que ha resuelto los problemas que le llevaron a lanzarse a la aventura de la independencia. Su economía próspera le llevó a pertenecer a la Organización Mundial de Comercio y al Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACLIC). Asimismo, su sociedad

³⁰ Idem.

normalizada le permitió ser miembro del Consejo de Europa, y llegar a ser candidato para pertenecer a la OTAN y la UE.

El 20 de julio de 1992, Eslovenia inició las negociaciones de un acuerdo de cooperación económica y comercial con las Comunidades Europeas, el cual se concluyó un año después. Este proceso contó con el apoyo del programa PHARE, que fue extendido a Eslovenia en agosto de 1992. En 1995, Eslovenia se unió al grupo de los PECO que empezaron a negociar Acuerdos de Asociación con la UE. El Acuerdo Europeo de Asociación con Eslovenia se firmó el 10 de junio de 1996. Finalmente, el 1 de mayo de 2004, Eslovenia, junto con otros nueve Estados de Europa central y oriental, se adhirió a la UE, en la ampliación más grande ambiciosa en la historia de la integración europea.

1.3.2 La reconsideración regional hacia los Balcanes

El caso esloveno da cuenta de cómo una república ex yugoslava pudo encontrar la estabilidad y de ahí el camino hacia la UE. Sin embargo, como se ha visto, la participación de la UE en las guerras en la antigua Yugoslavia entre 1991 y 1999, fue en la mayoría de los casos, fruto de una política reactiva que no tuvo los resultados deseados. La UE fue incapaz de jugar un rol sustancial para detener o contener los conflictos en los Balcanes.

Sin embargo, las turbulencias balcánicas no sólo han sido negativas para los países involucrados sino también para toda Europa. Las tensiones en los Balcanes desafían el objetivo de ampliar la zona europea de estabilidad, prosperidad y democracia hacia el este y sudeste de Europa. La UE no puede permitirse tener en su entorno una región desestabilizada. Por ello, las guerras yugoslavas y la falta de un mayor protagonismo europeo en ese proceso, produjeron una reconsideración de la política de la Unión Europea hacia la región balcánica.

En 1995, tras la guerra en Bosnia Herzegovina, la UE lanzó una iniciativa para la estabilización de la región balcánica, por medio de la prevención de nuevos conflictos. De hecho, la primera iniciativa impulsada por la UE para la

estabilización de Europa sudoriental fue el Pacto para la Estabilidad y la Buena Vecindad en Europa Sudoriental, también llamado “Proceso de Royaumont”, lanzado el 13 de diciembre de 1995 bajo la presidencia francesa de la UE.

El objetivo de Royaumont era hacer una contribución para la estabilidad a largo plazo y la buena vecindad en el sudeste de Europa, y por consiguiente, construir una “nueva Europa”, una Europa de democracia, paz, unidad, estabilidad y buena vecindad.³¹ Esto se haría en coordinación con la aplicación de los Acuerdos de Dayton. Las inquietudes de que estos acuerdos pudieran ser perjudicados por la iniciativa europea fueron claramente señaladas en la declaración de Royaumont, que describe al Proceso como un “esfuerzo conjunto y continuo” que complementa los Acuerdos de Dayton en términos de control de armamento y disposiciones en materia de seguridad.

En el Proceso de Royaumont cada Estado y organización participante fue invitado a “hacer una contribución dependiendo de sus deseos y posibilidades”. Sin embargo, por medio de Royaumont no se pretendía proveer ayuda a la reconstrucción económica. En realidad se trataba de un proceso político, que siguiendo el enfoque regional de la UE y en cooperación con otras iniciativas regionales, iba dirigido a la normalización de las relaciones interestatales y al apoyo de la sociedad civil en el sudeste de Europa.

Los participantes en el Proceso fueron las repúblicas ex yugoslavas y sus vecinos (Albania, Bulgaria, Hungría, Rumania y Turquía), los Estados miembros de la UE, así como Rusia y Estados Unidos. La Comisión Europea y el Parlamento Europeo fueron también asociados a este Proceso, así como la OSCE y el Consejo de Europa.

En base a ello, a partir de 1996, la UE adoptó una visión regional hacia los Balcanes, considerando a todos los sujetos implicados y planteando un conjunto de acciones diferenciadas hacia cada uno de los países afectados, en

³¹ Hans-Georg Ehrhart, “A good idea, but a rocky road ahead: the EU and the Stability Pact for South Eastern Europe” en Carment Albert y Schnabel Albrecht, *Conflict prevention, path to peace or grand illusion*, United Nations University Press, Estados Unidos, 2003, p. 116.

función de su evolución política interna y de su implicación en la pacificación y estabilización de la zona después de la firma de los Acuerdos de Dayton.

Además, al tiempo que el programa PHARE dejó de ser aplicable para las repúblicas ex yugoslavas para convertirse en un instrumento al servicio de la adhesión a la UE de los países de Europa central y oriental (PECO); la UE creó el programa OBNOVA relativo a la ayuda a Croacia, Bosnia Herzegovina, la República Federal de Yugoslavia (RFY)³² y Macedonia. Con él, la UE vinculaba el desarrollo económico, la restauración de la sociedad civil y la cooperación entre las repúblicas nacidas en la antigua Yugoslavia, con la paz y la estabilidad de los Balcanes.

A través del programa OBNOVA, la Comunidad aplicó medidas de ayuda, de acuerdo a condiciones específicas fijadas por el Consejo, proyectos, programas y acciones de cooperación, para la reconstrucción, el retorno de los refugiados y de los desplazados y la cooperación económica y regional, disponiendo de un importe financiero para su ejecución durante el periodo comprendido entre 1996 y 1999, de 400 millones de ecus.³³

En abril de 1997, el Consejo Europeo adoptó el Enfoque Regional para Europa Sudoriental, estableciendo una condicionalidad política y económica para el desarrollo de relaciones bilaterales con cinco países de la región balcánica: Croacia, Bosnia Herzegovina, la República Federal de Yugoslavia, Macedonia y Albania, es decir, los Balcanes occidentales.³⁴ El Enfoque Regional se inició para entablar relaciones bilaterales con los países de los Balcanes occidentales dentro de un marco que promoviera la democracia, el Estado de derecho, normas superiores de derechos humanos y de las minorías, la transformación hacia economías de mercado y una mayor cooperación entre esos países.³⁵

³² La RFY fue creada en 1992, con los restos de Yugoslavia, es decir, Serbia y Montenegro. Dejó de existir en 2003, con la fundación de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, que a su vez fuera sucedida en 2006, por dos Estados: Serbia y Montenegro.

³³ Programa Obnova [en línea]: www1.dicoruna.es/ipe/.../obnova/prog-obnova.htm – Consulta: 20 de septiembre de 2009.

³⁴ Es importante mencionar que aunque Albania no es una república ex yugoslava, el enfoque regional de la UE hacia los Balcanes, la ha incluido junto con dichas repúblicas.

³⁵ Milada Anna Vachudova, “Strategies for democratization and European integration in the Balkans”, en Marise Cremona, *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University, 2003, p. 147.

Tanto la iniciativa de Royaumont, como el Enfoque Regional, iniciados después de la guerra en Bosnia Herzegovina, para prevenir nuevos conflictos, pueden considerarse importantes esfuerzos que comenzaban a trabajar justo cuando la situación en Kosovo se deterioro. Habría que esperar a la conclusión de la intervención de la OTAN en Kosovo para que la UE actuara con un mayor impulso en ese sentido. Sólo entonces la UE y la comunidad internacional mostraron el suficiente compromiso.

La región balcánica dejaba de ser vista como una zona problemática aislada, y se le consideraba como una parte de Europa que exige un tratamiento integrado y sostenido de sus problemas políticos y económicos. Por ello, Kosovo se convirtió en un incentivo para el logro de una mayor integración europea. La idea de un pacto de estabilidad para el sudeste de Europa como instrumento para prevenir nuevas crisis en los Balcanes sólo pudo entrar en vigor después de la guerra en Kosovo. Dicha guerra evidenció la vigencia del objetivo central del proceso de integración europeo: el establecimiento de una paz duradera en el continente.

1.3.3 El Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa

1.3.3.1 Origen y objetivos

La guerra de Kosovo modificó el debate relativo a la expansión de la UE hacia el este, dando origen a nuevas visiones de integración. Se hizo evidente que los problemas de la región balcánica requerían de una política de estabilidad a largo plazo y que la prevención de los conflictos es, en última instancia, menos costosa que la reparación de los daños ocasionados por la guerra.

Desde 1991, la UE gastó alrededor de 7.000 millones de euros en los conflictos yugoslavos, sin contar los envíos para los refugiados y las contribuciones a las organizaciones internacionales. Los costos de la intervención militar en Kosovo, de las reconstrucciones en la República Federal de Yugoslavia y de las consecuencias económicas para el conjunto de la región fueron calculados por

expertos de la Escuela Militar Superior de Alemania, en aproximadamente 50.000 millones de euros.³⁶

La decisiva intervención de la OTAN en Kosovo, a finales de 1998, actuó como un impulso para ambiciosos procesos pacificadores en la región balcánica y, sobre todo, de prevención de nuevos conflictos que se reproducirían de no disponer de los instrumentos apropiados. Fue así que, como presidente del Consejo Europeo, el entonces ministro alemán de Relaciones Exteriores, Joschka Fischer, presentó la iniciativa del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, firmado en Colonia el 10 de junio de 1999.

El Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa (PE) se convirtió en un instrumento internacional diseñado para sustituir la anterior política reactiva de intervención en las crisis del sudeste de Europa, por una estrategia de prevención de conflictos integral y a largo plazo. Esta iniciativa europea pretendía conseguir la pacificación y estabilización de la región balcánica con el establecimiento de relaciones “normales” entre los integrantes de la Federación Yugoslava, antiguos enemigos, ahora vecinos.

Los ambiciosos objetivos planteados por el Pacto abarcan cuestiones diversas pero complementarias: construcción de Estados democráticos y de Derecho, con el establecimiento de las instituciones necesarias; pacificación interna y externa en los Estados de la región, privatización de la economía; resolución de problemas como la corrupción, proliferación de armas, delincuencia, infraestructuras, medio ambiente, libertad de los medios de comunicación, etc; pero fundamentalmente, el Pacto, ofrecía la posibilidad de un proceso de asociación e integración en la Europa comunitaria.³⁷

Los Estados balcánicos fueron llamados a acercarse gradualmente a las estructuras europeas con la perspectiva de incorporarse ulteriormente a la UE.

³⁶ Citado por Marie-Janine Calic, “Europeizar la otra Europa”, *Le Monde diplomatique*, No. 1, julio de 1999, [en línea]: http://www.insumisos.com/diplo/PAISES/EUROPA_Y_RUSIA/ESPAN.HTM
Consulta: 23 de mayo de 2008.

³⁷ Stability Pact for South Eastern Europe. Constituent Document [en línea]:
<http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp> Consulta: 16 de julio de 2009.

Para ello, el Pacto de Estabilidad pretendía fortalecer a los países balcánicos en sus esfuerzos de fomentar la paz, la democracia, el respeto por los derechos humanos y la prosperidad económica, con objeto de lograr la estabilidad en la región balcánica. De hecho, el objetivo clave del Pacto era contribuir a la estabilidad a largo plazo. La estabilidad fue vista como conducente al desarrollo y la prosperidad, las metas finales del proceso.

La estabilidad sería establecida en el sudeste de Europa una vez que los objetivos del Pacto fueran alcanzados y sería lograda a través de una apropiada transformación de los países de la región balcánica, mediante la cooperación bilateral y multilateral, que conduciría al libre comercio y fomentaría relaciones de buena vecindad por medio de la integración regional e internacional. El objetivo a largo plazo era convertir a los Balcanes en un conjunto de Estados más democráticos, prósperos y pacíficos.

Los objetivos del PE se impulsarían y consolidarían actuando sobre tres sectores claves e interrelacionados: a) creando un entorno seguro en términos geopolíticos; b) promoviendo sistemas democráticos sostenibles; y c) asegurando el bienestar económico y social. Las políticas coordinadas sobre estos tres sectores alcanzarían los objetivos consustanciales al Pacto.³⁸

El crecimiento y el desarrollo fomentan la estabilidad. Esta es una de las nociones detrás de la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, esta es la idea clave en la cual se ha basado el proceso de la integración europea. Lo que ha funcionado en Europa es un sistema que ha promovido la reconstrucción (y de ahí el crecimiento sostenido), el libre comercio y la integración. Fue claro desde el comienzo que estos tres elementos trabajarían juntos.³⁹

Si bien, es importante aclarar que el Pacto de Estabilidad no prometía la membresía en la UE, de hecho, el Pacto exponía la perspectiva de la

³⁸ Idem.

³⁹ Vladimir Gligorov, "Notes on the Stability Pact", en Thanos Veremis y Daianu Daniel, *Balkan reconstruction*, Frank Cass editors, Londres, 2001, p 18.

membresía en la UE como motor de cambio político y económico. Sin embargo, aunque se ofrecía una estrategia de “aproximación regional”, no se garantizaba el proceso de adhesión.

1.3.3.2 Participantes y organización

Más de cuarenta países y organizaciones internacionales se sumaron al PE, entre los países se encontraban los Estados balcánicos: Croacia, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Rumania, Albania, y Bulgaria, es decir, no sólo las repúblicas ex yugoslavas, sino los países vecinos; los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea; el Consejo de Europa, otros Estados: Canadá, Japón, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y Estados Unidos.⁴⁰

Además de la UE, como organizaciones internacionales participaban: la OSCE, la ONU, ACNUR, la OTAN, la UEO; instituciones financieras internacionales: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa; y algunas iniciativas regionales como son: la Cooperación Económica del Mar Negro, la Iniciativa para Europa Central, la Iniciativa para la Cooperación del Sudeste Europeo, el Proceso de Cooperación para el Sudeste de Europa y el Proceso de Royaumont.⁴¹

El Pacto se fortaleció con la imprescindible incorporación de la República Federal de Yugoslavia el 26 de octubre de 2000. Sin embargo, se plasmó una consideración diferenciada con las que fueran las partes constituyentes de la RFY: Serbia y Montenegro, mientras que Serbia había tenido sus relaciones con la Comunidad prácticamente congeladas debido a su política durante la desintegración yugoslava, Montenegro pudo beneficiarse desde los inicios del contenido del Pacto. Todos los países de la zona estaban, de una forma u otra, representados en el Pacto.⁴²

⁴⁰ Hans-Georg Ehrhard, “A good idea but a rocky road ahead: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe”, en Carment Albert y Schnabel Albrecht, *op. cit.*, p. 120-121.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Con la adhesión de Eslovenia y Hungría a la UE el 1 de mayo de 2004, todos los Estados con intereses en la zona, fueron representados, directa o indirectamente, en el Pacto de Estabilidad.

El PE estaba dirigido por un Coordinador y un equipo de colaboradores de unas treinta personas con sede en Bruselas. La tarea del Coordinador era elaborar las estrategias políticas comunes a todos los participantes en el Pacto, coordinando las existentes y las nuevas iniciativas a objeto de evitar la innecesaria duplicación del trabajo. El Coordinador dirigía el más importante instrumento político del PE, la Mesa regional que, a su vez, se situaba por encima de las otras tres mesas por medio de las cuales operaba el Pacto: la Mesa de trabajo I, sobre democratización y derechos humanos; la Mesa de trabajo II, sobre reconstrucción económica, cooperación y desarrollo; y la Mesa de trabajo III, sobre asuntos de seguridad (Mesa que, a su vez, se subdividía en dos submesas, la de Seguridad y defensa y la de Justicia y asuntos del interior).⁴³

En el Pacto, la UE y la OSCE eran los actores principales, la UE por ser el más importante punto de orientación política y económica y la OSCE porque además de ser una organización europea, involucra a importantes actores como Estados Unidos y Rusia. Sin embargo, el PE poseía un rasgo particular, tanto los Estados representados como las organizaciones internacionales e instituciones financieras podían asesorar con respecto a su región (o ámbito de competencia) o proponer asuntos en el marco propio de cada Mesa de trabajo.

1.3.3.3 La UE y el Pacto de Estabilidad

El documento constitutivo del PE atribuía a la UE el papel de liderazgo en la ejecución de los compromisos planteados. El artículo 20 del documento asignaba a la Unión Europea la función de acercar a la región balcánica a una plena integración de esos países en las estructuras europeas. En el caso de países que no hubieran concluido Acuerdos de Asociación con la UE, este acercamiento se realizaría a través de nuevas fórmulas de relaciones contractuales teniendo en cuenta las concretas circunstancias de cada país en su perspectiva de adhesión a la Unión Europea.⁴⁴

⁴³ Hans-Georg Ehrhart, “A good idea, but a rocky road ahead: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe”, en Carment Albert y Schnabel Albrecht, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁴ Stability Pact for South Eastern Europe. Constituent Document [en línea]:

Se advertía la buena voluntad de la Unión Europea que, a pesar de decidir autónomamente, consideraba la consecución de los objetivos del Pacto de Estabilidad, en particular los progresos en la cooperación al desarrollo regional, entre los más importantes elementos para la evaluar los méritos para dicha adhesión. No en vano la UE y sus Estados miembros (colectivamente) forman el grupo de donantes más importantes de la región.⁴⁵

La UE diseñó una serie de fórmulas de cooperación financiera para los Balcanes, entre las que destaca el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), creado en los inicios de la conflictividad yugoslava, en 1990, con la finalidad de la reforma de las economías centralizadas de las repúblicas yugoslavas y la transición al capitalismo.

Asimismo, la UE creó la Agencia Europea para la Reconstrucción (AER) responsable de la gestión de los principales programas de asistencia de la UE en los Balcanes, y que asumió un papel activo de asistencia a la reconstrucción de Kosovo, con el objetivo de llevar a cabo una reconstrucción física y económica, sentar las bases del desarrollo de una economía de mercado y fomentar la empresa privada.

Volviendo al PE, la UE condicionó la solicitud de adhesión de los países de la región balcánica, a la previa incorporación al Pacto de Estabilidad. No obstante, la firma del PE se perfiló como el primero de la larga lista de requisitos que habrían de cumplir los países interesados en formar parte de la UE. Dichos países deben satisfacer los Criterios de Copenhague fijados por el Consejo Europeo en 1993, es decir, los criterios políticos: instituciones estables garantes de la democracia, primacía del Derecho, Derechos humanos, respeto de las minorías; económicos: economía de mercado viable; y comunitarios: integración del acervo comunitario y adhesión a los objetivos de la UE.⁴⁶

<http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>. Consulta: 16 de julio de 2009.

⁴⁵ Según estimaciones, hasta el lanzamiento del PE, la asistencia económica de la UE hacia los Balcanes, enfocada en el manejo de crisis y la reconstrucción, totalizaba alrededor de 5.5 billones de Euros.

⁴⁶ En junio de 1993 el Consejo Europeo de Copenhague reconoció a los países de Europa Central y Oriental el derecho a adherirse a la Unión Europea cuando cumplieran dichos criterios. Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia [en línea]: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/.../72925.pdf - Consulta: 6 de agosto de 2006.

Aunque el Pacto de Estabilidad realmente es una declaración política de compromiso, un acuerdo marco sobre cooperación internacional para desarrollar una estrategia compartida entre todos los miembros, dirigido a lograr la estabilidad y el crecimiento del sudeste de Europa; el Pacto se perfiló como un pacto de pactos, un marco donde se sucederían otros instrumentos de estabilización y asociación económica.

Sin duda, ha habido grandes expectativas en el enfoque de la UE hacia los Balcanes desde que el PE fue adoptado. Por primera vez, se había lanzado un proyecto de paz comprensivo para el sudeste de Europa. Asimismo, el PE fue la base para que la UE trazara una estructura de instrumentos y estrategias, diseñados para la integración de la región balcánica en su seno, la cual se abordara en el siguiente capítulo, así como el cambio de escenario que esto propició en las repúblicas ex yugoslavas.

De acuerdo a Milada Anna Vachudova, la ausencia de una política exterior europea coherente y efectiva hacia la antigua Yugoslavia, probó ser muy costosa, la UE pudo haber evitado en buena medida la violencia y empobrecimiento económico de los Balcanes, por medio de un ambicioso y atractivo proyecto de ampliación en 1990.⁴⁷ Sin embargo, fue precisamente debido a las guerras de desintegración que la UE comenzaría a delinear dicho proyecto de ampliación.

De ahí que el PE se convirtiera en la plataforma de acercamiento de los Estados balcánicos a la UE, dado que la política exterior de la UE después de la crisis de Kosovo parecía, por primera vez, estar basada en la comprensión de que la ampliación de la UE en si misma sería la mejor manera de promover la paz, la democracia y el crecimiento económico en toda Europa.

⁴⁷ Milada Anna Vachudova, "Strategies for democratization and European integration in the Balkans", en Marise Cremona, *op. cit.*, p. 146.

Capítulo 2

HACIA LA INTEGRACIÓN DE LAS REPÚBLICAS EX YUGOSLAVAS EN LA UE: EL CASO DE CROACIA

Este capítulo aborda en primera instancia, los instrumentos de integración diseñados por la UE para la región balcánica, es decir, el Proceso de Estabilización y Asociación y la estructura trazada en torno a este. Asimismo, se hace una breve exposición de la situación de cada una de las repúblicas ex yugoslavas a partir de su pacificación, en su acercamiento a la UE. En ese sentido, se hace énfasis en el caso de Croacia, el país balcánico más adelantado en el camino hacia la UE.

2.1 El Proceso de Estabilización y Asociación (PEA)

En mayo de 1999, después de varios años de enfrentamientos bélicos balcánicos, la Comisión Europea anunció por medio de un comunicado que diseñaría un ambicioso proceso de estabilización con el objetivo de contribuir a la pacificación de la región balcánica y para facilitar un futuro de acceso de las repúblicas ex yugoslavas a la UE. Por medio de este plan, la UE está consciente de que para estos países, la posibilidad, aunque lejana en el tiempo, de incorporarse a la UE constituye un motivo para acelerar las reformas y consolidar los principios democráticos. La perspectiva de integrarse en las instituciones europeas hace que las rivalidades pasen a un segundo plano y, con el tiempo, no constituyan un factor de disgregación y aislamiento.⁴⁸

Después de dicho comunicado, la Comisión presentó el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) en 2000. Esto significa que la UE inició simultáneamente el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa y el PEA, sin embargo, este último nació como una iniciativa totalmente europea. Además, a diferencia del Pacto de Estabilidad, el PEA menciona explícitamente la posibilidad de ingreso futuro en la UE.

⁴⁸ *Ibíd.* p. 151.

Esto sucedió por primera vez en el Consejo de Feira del 20 de junio de 2000, las repúblicas ex yugoslavas junto con Albania, es decir, los Balcanes occidentales, se convirtieron en candidatos potenciales a la membresía de la UE: “El Consejo Europeo confirma que su objetivo es la integración más completa posible de los países de la región balcánica en la corriente dominante política y económica de Europa por medio del Proceso de Estabilización y Asociación, estado previo a la integración en la UE. Todos los países afectados son candidatos potenciales a entrar en la UE.”⁴⁹

El PEA se formalizó en la Cumbre de Zagreb en noviembre de 2000, donde la UE confirmó su deseo de “contribuir a la consolidación de la democracia y prestar su apoyo resuelto al proceso de reconciliación y cooperación entre los países afectados.” Puede decirse que a partir de entonces la UE ha desarrollado mejores herramientas para promover la integración de las repúblicas ex yugoslavas en Europa porque su estrategia hacia la región se basó en el proceso de ampliación. Esta nueva estrategia provino directamente de la frustración de la UE con sus propios fracasos y de su determinación de convertirse en un actor internacional efectivo.⁵⁰

Sin embargo, aunque con el Consejo de Feira se produjo la primera declaración de la UE a favor de incorporar a sus instituciones a los Balcanes occidentales, se mantuvo en todo momento la “potencialidad” del ingreso a la UE de estos países y la condicionalidad. De hecho, el marco de condicionalidad del Proceso de Estabilización y Asociación, para participar en el proceso y recibir ayuda económica se basa en las condiciones expuestas en el Consejo Europeo de 1997.

Dichas condiciones incluyen la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), la disposición a restablecer la cooperación económica mutua, el Estado de derecho, la privatización de propiedades

⁴⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Feira, 19 y 20 de junio de 2000 [en línea]: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es0.htm Consulta: 20 de octubre de 2009.

⁵⁰ Milada Anna Vachudova, “Strategies for democratization and European integration in the Balkans”, en Marise Cremona, *op. cit.*, p. 143.

estatales y la introducción de una economía de mercado. El incumplimiento de estos compromisos está vinculado a la suspensión de la ayuda económica. Los países balcánicos acordaron cumplir las condiciones expuestas en el Consejo Europeo de 1997 y utilizar el PEA para avanzar hacia la integración en la UE.⁵¹

El inicio del Proceso de Estabilización y Asociación representó un intento de aplicar un marco político más coherente e integral en la región balcánica, estudiando el proceso de integración europea de Europa central y del este y promoviendo, al mismo tiempo que la estabilización, una transición a una economía de mercado y la cooperación regional. Lo que se ofrecía era la oportunidad de entablar relaciones contractuales con la UE mediante la firma de Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA), el objetivo final del PEA, junto con la perspectiva de entrar en un futuro en la UE.

El PEA se basa en gran medida en el “modelo de preadhesión” que hubo en Europa central y del este, no sólo en cuanto al proceso, es decir, la ayuda económica y el establecimiento de relaciones contractuales que dependen del cumplimiento de requisitos previamente definidos. La meta final de este proceso era la firma de Acuerdos de Cooperación o Europeos, con los países correspondientes.

Por lo tanto, el PEA no representa un cambio radical respecto a los instrumentos políticos anteriores, pues se aplican condiciones y procedimientos similares como las negociaciones bilaterales. Lo que cambia es lo que está en juego al final del proceso, a saber, la perspectiva europea y el establecimiento de un AEA, la versión balcánica de las Acuerdos Europeos de Europa central y del este.

El Proceso de Estabilización y Asociación se basa en tres puntos fundamentales:⁵²

⁵¹ *Ibíd.* p. 151.

⁵² Antonio Rodríguez Bernal, “La Unión Europea y los Balcanes”, 5 de septiembre de 2006, [en línea]: <http://www.rodriguezbernal.com/documentos/balcanes.htm>. Consulta: 25 de agosto de 2008.

1. El reconocimiento comunitario de que la perspectiva de adhesión a la UE es un factor motivador para una reforma radical, que incluye el establecimiento del imperio de la ley, instituciones democráticas y una economía de mercado.

2. La necesidad para los países balcánicos de establecer relaciones bilaterales entre ellos mismos, lo que permitirá una mayor estabilidad económica y política en la región, que favorecerá su desarrollo.

3. El acercamiento personalizado y flexible a cada país de la zona a fin de que estos puedan aproximarse a la UE a su propio ritmo sin interrumpir los progresos de los vecinos. Los programas de asistencia y las relaciones contractuales deben diseñarse según este principio, debido a las diferencias de desarrollo existentes en los Estados de la región y las secuelas padecidas tras la guerra, no sufridas con la misma intensidad en todos los países.

El PEA se apoya en el establecimiento de una cooperación regional para desarrollar un dialogo político, un área regional de libre comercio y una cercana cooperación en el campo de la justicia y asuntos internos. El Proceso de Estabilización y Asociación se creó, por lo tanto, como un dispositivo flexible “para adecuarse a un abanico de situaciones, desde la reconstrucción y la estabilización posconflicto hasta la ayuda técnica en materias como la aproximación de la legislación a los elementos básicos del *acquis* comunitario de la UE.”⁵³ La Unión se dotó asimismo de un conjunto de mecanismos de vigilancia, como una revisión anual, para evaluar los avances en los países afectados.

De acuerdo al primer informe anual de la Comisión sobre el PEA, el objetivo del Proceso es dotar a los países de los Balcanes occidentales, sobre la base de la práctica y de las normas europeas, de los medios necesarios para mantener instituciones democráticas estables, para sostener el Estado de Derecho y para desarrollar una economía abierta y próspera. Sin embargo, el objetivo final es

⁵³ Comisión Europea, “The Western Balkan countries on the road to the European Union” [en línea]: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm. Consulta: 23 de enero de 2010.

que todos estos países logren, como lo hicieron antes los de Europa central y oriental, finalizar con éxito sus procesos de transición, antes de entablar negociaciones de adhesión a la UE.⁵⁴

El Proceso de Estabilización y Asociación representa por consiguiente, un compromiso a largo plazo que involucra gestiones políticas y recursos humanos, una ruta de acceso a la UE basada en tres principales componentes: los Acuerdos de Estabilización y Asociación, ayudas financieras comunitarias, y medidas comerciales regionales.⁵⁵ El PEA es a la vez bilateral y regional y pretende crear vínculos sólidos entre cada país y la UE, además de fomentar fuertemente la cooperación regional de los propios países, entre ellos y con sus vecinos de la región.

De la experiencia adquirida por la Unión Europea en cuanto a las ventajas que ofrece la cooperación regional, surge la convicción de que una cooperación más estrecha resulta muy provechosa para los Balcanes. Esto constituye una parte esencial de los preparativos para su integración en las estructuras europeas.

2.1.1 Los Acuerdos de Estabilización y Asociación

Como se mencionó antes, el PEA ha ido desembocando en la firma de Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA), que representan los compromisos de los firmantes para completar un periodo de transición hacia una asociación formal con la UE. Los AEA son la pieza maestra del Proceso de Estabilización y Asociación y representan una relación contractual entre la UE -y sus miembros-, y cada uno de los países de la región balcánica con implicaciones de largo alcance y entrañan un despliegue de derechos y obligaciones para las partes implicadas.

⁵⁴ Antonio Rodríguez Bernal, “La Unión Europea y los Balcanes”, 5 de septiembre de 2006, [en línea]: <http://www.rodriuezbernal.com/documentos/balcanes.htm>. Consulta: 25 de agosto de 2008.

⁵⁵ Portal de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM/2003/0285): “Los Balcanes occidentales y la integración europea” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18006_es.htm. Consulta: 15 de julio de 2008.

Por medio de los Acuerdos de Estabilización y Asociación, los países de la región se acercan gradualmente a las instituciones europeas, a través de la creación de zonas de libre comercio y la adopción de las normas básicas propias de países miembros de la UE. Cada AEA es diseñado en función de las circunstancias particulares del país balcánico que lo firma. Proporciona mecanismos formales y puntos de referencia que acercan a los países de la zona a los instrumentos propios de la UE.⁵⁶

En algunos casos, el Acuerdo de Estabilización y Asociación pone mayor énfasis en las cuestiones económicas y en otros, en el desarrollo jurídico-público del país en cuestión, pero en todos los casos se persigue la implementación de los principios democráticos y los elementos fundamentales que permitan el funcionamiento del mercado único.

Tratándose de países con mayor desarrollo, se impone la gradual recepción del acervo comunitario, mediante trasposiciones internas. Cuando la distancia entre legislaciones es aún demasiado grande, el AEA se conforma con establecer líneas maestras de cooperación entre el Estado contratante y regulaciones generales que poco a poco reduzcan esas distancias y puedan emprenderse proyectos más ambiciosos.

Puesto que el proceso de ratificación se puede prolongar durante varios años, en paralelo a la obtención de un Acuerdo de Estabilización y Asociación, se firma un tratado provisional sobre comercio y asuntos relacionados, destinado a aplicarse temporalmente en tanto entre en vigor el AEA.⁵⁷

Junto con los Acuerdos de Estabilización y Asociación, la Comisión presentó una estrategia de asistencia a los países afectados por el PEA, creando una base jurídica de asistencia que sustituyese al programa OBNOVA. El objetivo general del nuevo programa de ayuda denominado CARDS (Community

⁵⁶ Antonio Rodríguez Bernal, "La Unión Europea y los Balcanes", 5 de septiembre de 2006, [en línea]: <http://www.rodriuezbernal.com/documentos/balcanes.htm>. Consulta: 25 de agosto de 2008.

⁵⁷ Todas las repúblicas ex yugoslavas han firmado un AEA: Macedonia (9 de abril de 2001), Croacia (29 de noviembre de 2001), Montenegro (15 de octubre de 2007), Serbia (29 de abril de 2008) y Bosnia Herzegovina (16 de junio de 2008).

Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization) consistió en el fomento de la creación de capacidades institucionales, el desarrollo económico y la cooperación regional.

Este instrumento comunitario para los Balcanes occidentales estuvo financiado con un fondo presupuestario de 4.650 millones de euros durante el periodo 2000-2006, destinado al apoyo de las reformas a realizarse en estos países.⁵⁸ Así, a través del PEA, la UE creó un marco en el que las nuevas relaciones contractuales, los AEA y el programa CARDS, fueron diseñados para ayudar a cada país a progresar a su propio ritmo hacia la adquisición de la candidatura para la adhesión a la UE.

2.1.2 Las Asociaciones Europeas

La UE, al amparo del artículo 181 A del Tratado de la Unión Europea (TUE), diseñó numerosas políticas de cooperación y asistencia con terceros países y, en concreto, con aquellos que por sus condiciones están llamados a convertirse en miembros de la UE.

Bajo el epígrafe “Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países”, el artículo 181 A del TUE, establece que la Comunidad llevará a cabo, en el marco de sus competencias, acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. Éstas acciones serán complementarias de las que lleven a cabo los Estados miembros y coherentes con la política de desarrollo de la UE.⁵⁹

La política de la Comunidad en este ámbito, contribuye al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

⁵⁸ Portal de la Unión Europea. El Programa CARDS [en línea]: europa.eu/legislation_summaries/.../r18002_es.htm Consulta: 20 de agosto de 2009.

⁵⁹ Tratado de la Unión Europea [en línea]: constitucion.rediris.es/...tratado.../tr1957-03-25_tratado_constitutivo.html. Consulta: 13 de septiembre de 2009.

Estas medidas se adoptarán por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. La unanimidad sólo se reserva a la aprobación de acuerdos de asociación contemplados en el artículo 310 y sobre los acuerdos que deban celebrarse con los Estados candidatos a la adhesión a la Unión (art. 181 A, 1. del TUE).⁶⁰

Amparada en dicha normativa, la Unión Europea generó el instrumento de la Asociación para la Adhesión, dirigido a los países del centro y del este de Europa. Más tarde, y dadas las peculiaridades geopolíticas de los Balcanes, en los Consejos Europeos de Copenhague de 2002 y Bruselas de 2003, la Comisión propuso profundizar en la vía de los Acuerdos de Estabilización y Asociación complementándolos con elementos típicos del proceso de adhesión.

Así, la UE lanzó una nueva modalidad de asociación, las Asociaciones Europeas, dentro del marco del Proceso de Estabilización y Asociación. Las Asociaciones Europeas complementan a los AEA, son compatibles y están destinadas a coexistir con éstos. El objetivo de las Asociaciones Europeas es determinar las reformas a corto y a mediano plazo que deben realizarse, servir de lista de puntos de referencia para evaluar los avances y orientar la asistencia dentro del programa CARDS.⁶¹

Pero además, la misión de las Asociaciones, adaptadas en función de las necesidades de cada país, es ayudar a estos a prepararse para la adhesión en un marco coherente y elaborar planes de acción, junto con un calendario de reformas, en los que se definan los medios concretos mediante los cuales tienen la intención de cumplir los requisitos para una mayor integración en la Unión Europea.

⁶⁰ El artículo 310 del TUE se refiere a los acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares, y que la Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales. Tal sería el caso de los AEA.

⁶¹ Portal de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM/2003/0285). “Los Balcanes occidentales y la integración europea” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18006_es.htm Consulta: 15 de julio de 2008.

Las Asociaciones establecen un marco de principios, prioridades y condiciones, adaptado a la situación de cada país, a fin de preparar la integración paulatina a la UE de los países firmantes, mediante el suministro de asistencia técnica y financiera. Jurídicamente se articulan mediante un Reglamento del Consejo, por el que se autoriza a desplegar el instrumento en ciertos países, y tantas Decisiones del Consejo como países se contemplen en el Reglamento.

2.1.3 La agenda de Salónica

El Consejo Europeo de Feira escenificó el primer gran impulso comunitario hacia la integración política y económica de los Estados balcánicos, que en mayor o menor grado pasaron a ser candidatos a la adhesión a la UE. Ello abrió una vía de esperanza para dichos países, debido a la disminución de los puntos de fricción y a una paulatina normalización de las instituciones.

El escenario en los Balcanes cambió sustancialmente a partir del año 2000. Con independencia de algunas situaciones críticas y de algunos episodios de rebrote de violencia, la relativa calma en que se ha desenvuelto la región desde entonces ha propiciado que las actividades de reconstrucción y estabilización tengan la preeminencia. Contrario a lo que sucedió durante las intervenciones militares, la presencia de numerosos organismos y de fuerzas internacionales de pacificación no ensombrece la presencia protagónica de la UE.

Siguiendo la línea del Consejo Europeo de Feira, el Tratado de Atenas, que materializó la ampliación de la UE a diez nuevos Estados, se complementó con los acuerdos salidos del Consejo Europeo celebrada en Salónica, el 21 de junio de 2003, que propició la intensificación del Proceso de Estabilización y Asociación. De hecho, fue en el Consejo Europeo de Salónica, donde con una mayor concreción se explicitó el deseo por parte de la UE, de la incorporación de los Balcanes en Europa.

El Consejo Europeo de Salónica estuvo dedicado casi en su totalidad a las relaciones UE-Balcanes occidentales, como lo atestigua “La agenda de Salónica para los Balcanes occidentales: hacia la integración europea”. La

conclusión por parte de la UE fue que no había mejor mecanismo de exportación de paz y estabilidad que la propia integración en su seno. Además, la agenda de Salónica, concretó el programa comunitario hacia la región balcánica, a cuyos Estados calificó de adherentes y candidatos potenciales. Los principales elementos recogidos fueron los siguientes:⁶²

1. El futuro de los Balcanes está en la UE: la planificación para la integración en las estructuras europeas constituirá la prioridad en la agenda mutua de relaciones.
2. El itinerario europeo de los países de los Balcanes occidentales pasa por los Acuerdos de Estabilización y Asociación, y será impulsado por los meritos adquiridos por cada país en este contexto, en el cumplimiento de los criterios de Copenhague.
3. La cooperación reforzada en los ámbitos del diálogo político, la PESC, la cooperación parlamentaria, y el desarrollo institucional conducirán al aumento de la ayuda financiera comunitaria.
4. El apoyo a las labores del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y el regreso de los refugiados y desplazados, son requisitos tan esenciales como la democratización, la seguridad y el combate a la delincuencia organizada y la corrupción.
5. La creación de un foro de alto nivel entre la UE y los Balcanes occidentales que se reunirá periódicamente.

Al tiempo que la UE diseñó un marco destinado a la integración de las repúblicas ex yugoslavas en sus estructuras, la perspectiva europea ha servido de estímulo para estos países, que han venido atravesando por un proceso de reconstrucción, democratización y normalización institucional.

De hecho, estos países se han pacificado y estabilizado después de los sangrientos años noventa gracias principalmente a sus esperanzas de convertirse en miembros de la UE. Esto ha sucedido en mayor o menor medida en cada una de las repúblicas ex yugoslavas, como se verá a continuación.

⁶² Comisión Europea- Ampliación- "EU-Western Balkans Summit-Declaration" [en línea]: ec.europa.eu/...eu/.../thessaloniki_summit_en.htm - Consulta: 12 de noviembre de 2009.

2.2 Las repúblicas ex yugoslavas en su acercamiento a la UE

2.2.1 Serbia

Como fue expuesto en el capítulo anterior, cuatro de las seis repúblicas integrantes de la República Federal Socialista de Yugoslavia se separaron tras el colapso del comunismo en Europa oriental: Eslovenia, Croacia y Macedonia en 1991, y Bosnia-Herzegovina en 1992, en el fragor de contiendas bélicas, excepto en el caso de Macedonia. Así, el 27 de abril de 1992, se constituyó la República Federal de Yugoslavia (RFY), que aunaba a las repúblicas de Serbia y Montenegro.

Las secuelas de la derrota militar y el ocaso del sueño de la Gran Serbia llevaron a su fin al régimen de Slobodan Milosevic. La miseria material y los horrores de una década de violencia fueron un lastre demasiado pesado como para permitirle seguir a flote contra la oposición interior y el rechazo internacional.⁶³ La enorme presión que la comunidad internacional ejercía para la entrega de Milosevic al TPIY y la gran actividad de la escasa prensa libre existente, daban vías a la esperanza de que en un futuro a no muy largo plazo, el horizonte podría presentarse más abierto y prometedor para Serbia.

Fue así como el fin de las guerras abrió el camino a una “revolución democrática”. Las elecciones celebradas el 23 de diciembre de 2000, otorgaron la victoria a la coalición Oposición Democrática de Serbia (DOS) liderada por Vojislav Kostunica, por casi dos tercios de los votos. El partido de Milosevic, el Partido Socialista Serbio (PSS), quedó muy lejos del poder con sólo 37 de los 250 escaños del parlamento. La victoria de la coalición de partidos reformistas sacó a Serbia de su aislamiento internacional.

Al tiempo que se levantaron los embargos impuestos por la UE y Estados Unidos, se emprendió en la RFY un proceso de reforma constitucional y normalización institucional. La República Federal de Yugoslavia comenzó a

⁶³ Emilio de Diego García, *op. cit.*, p. 96.

reincorporarse a las organizaciones internacionales de las que era miembro antes del inicio de los conflictos y a acercarse diplomáticamente, a los países vecinos.

Además, el 28 de junio de 2001, Milosevic fue entregado por las autoridades serbias al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, que le acusaba de crímenes de guerra y de lesa humanidad durante las guerras en Croacia, Bosnia Herzegovina y Kosovo. Su juicio se prolongó hasta su muerte en La Haya en 2006.⁶⁴

La Carta Constitucional, que se aprobó el 4 de febrero de 2003, por el parlamento de la RFY, supuso la disolución de la Federación Yugoslava y la creación de un nuevo Estado que se denominaría Unión Estatal de Serbia y Montenegro (UESM), y que comprendía además de las repúblicas de Serbia y Montenegro, a las antiguas provincias autónomas de Kosovo y Voivodina.

Por otro lado, después de una década de guerras, la economía de la antigua RFY, y en especial la de Serbia, quedó muy maltrecha y devino en una de las más pobres de Europa. Si bien, Serbia ha experimentado una satisfactoria recuperación, que incluso le ha valido el sobrenombre del “tigre de los Balcanes”, con una economía basada en la inversión extranjera y donde las importaciones todavía duplican a las exportaciones.

Las negociaciones para el Acuerdo de Estabilización y Asociación fueron oficialmente inauguradas el 10 de octubre de 2005 en Belgrado. Sin embargo, el último episodio de confrontación entre la UE y Serbia, a consecuencia de la negativa de este país a detener al presunto criminal de guerra Ratko Mladic, responsable de la masacre de Srebrenica en 1995, la mayor en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, y ponerlo a disposición del TPIY; paralizó las negociaciones para la celebración del AEA, lo que desencadenó las protestas y posterior secesión de Montenegro.

⁶⁴ EL PAÍS.ES, El ex presidente yugoslavo Slobodan Milosevic muere en la prisión del TPIY [en línea]: http://www.elpais.com/articulo/internacional/ex/presidente/yugoslavo/Slobodan/Milosevic/muere/prision/TPIY/elpporint/20060311elpepuint_5/Tes Consulta: 27 de agosto de 2006.

De hecho, las negociaciones con Serbia se suspendieron en mayo del 2006 y no se reanudaron por completo hasta junio de 2007, después de un claro compromiso de este país de llegar a la cooperación plena con el Tribunal.

Sin embargo, a pesar de ello, la cooperación con el TPIY sigue interfiriendo en sus aspiraciones europeas y divide a los países europeos sobre como actuar con el país balcánico. Además, aunque Serbia ha mostrado capacidad administrativa para tener progresos en pos de ingresar a la UE, todavía hace falta una reforma judicial y una mayor lucha contra la corrupción.

2.2.2 Montenegro

La república de Montenegro, tras el sangriento episodio de Kosovo y el consiguiente paquete de sanciones impuesto a Milosevic, luchó por apartarse de Serbia y por emprender el camino de la normalización democrática para evitar padecer los mismos avatares que su socio de federación.⁶⁵ Por ello, cuando los montenegrinos formaron la Unión Estatal con Serbia, lo hicieron más que por una profunda convicción, como medio para acercarse a la UE.

Sin embargo, la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, era una comunidad destinada a la fragilidad permanente, al reservarse ambos Estados el derecho de autodeterminación, que podían ejercer, independientemente a través de un referéndum, transcurridos tres años desde la promulgación de la Carta Constitucional de 2003. Ello significaba vía libre para la secesión de Montenegro.

De pronunciarse Montenegro a favor de la secesión, Serbia sería la heredera del Estado común, lo que de hecho no tardo en producirse, pacíficamente, transcurrido el lapso de tres años, tras el referéndum celebrado en Montenegro, el 21 de mayo de 2006. Al pronunciarse esta república a favor de la secesión, llegó a su fin una unión de 88 años, si bien, en este caso, la segregación fue pacífica.

⁶⁵ Arturo Vinuesa, *op. cit.*, p. 209.

El referéndum celebrado en mayo de 2006, convirtió en Montenegro en un Estado independiente. El Parlamento montenegrino proclamó oficialmente la independencia el 3 de junio de 2006. La UE acogió favorablemente la escisión de la Unión de Estados, considerando en lo sucesivo a Montenegro como Estado independiente y a Serbia como sucesor, en la dimensión internacional, de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro.

El Consejo Europeo en sus conclusiones de 12 de junio de 2006, tras reconocer la legitimidad de referéndum y de la declaración de independencia, comunicó que la UE y sus Estados miembros desarrollarían futuras relaciones con la República de Montenegro como Estado soberano e independiente.

La incipiente prosperidad de Montenegro, basada en las industrias textil y metalúrgica, además del turismo y los servicios, acercó a esta república a los ideales de la Unión Europea. No en vano, Montenegro veía en Serbia un freno a sus pretensiones de progreso económico e integración europea. Los independentistas pretendían adelantarse a Serbia en la adhesión a la UE.

La independencia de Montenegro, hizo que este país iniciara negociaciones para un Acuerdo de Estabilización y Asociación por separado de Serbia. El AEA con Montenegro comenzó el 15 de marzo de 2007 y fue ratificado el 15 de octubre del mismo año. Sin embargo, aunque para el gobierno de Montenegro el ingreso en la UE es un objetivo estratégico, el país sufre problemas ecológicos, judiciales y criminales que podrían perjudicarlo en el proceso, así como casos de corrupción y bajos estándares en distintos sectores públicos.

2.2.3 Macedonia

Desde su independencia de Yugoslavia en 1991, la única realizada de forma pacífica en la región, la integración en la UE y la OTAN ha sido una meta para los gobiernos de Skopje. A diferencia de lo que ocurrió en Eslovenia, Croacia y Bosnia Herzegovina, que enfrentaron cruentas guerra de independencia; en el caso de Macedonia, el conflicto se produjo casi diez años después de su

independencia como resultado de choques entre la minoría albanesa (22,5% del país) y la eslavo-macedonia (66.9%).

El conflicto conllevó 46 muertos, 298 heridos, 100.000 refugiados en Kosovo y 70.000 desplazados internos. El Acuerdo de Ohrid y la fuerte presencia internacional lograron limitar las consecuencias del choque evitando su extensión en la región. Desde entonces, en Macedonia surgió la convicción de que su futuro estaba en la integración euro-atlántica y que sólo una sociedad democrática y multicultural pondría freno a la radicalización étnica y política que podía desembocar en un conflicto civil.⁶⁶

El acercamiento a la UE y otras instituciones ha avanzado de forma adecuada, como lo prueba la buena acogida del país al relevo de las fuerzas de la OTAN por las de la UE en la primera operación militar de la Unión; el Acuerdo de Cooperación en materia de justicia y asuntos internos; el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para las reformas económicas del país y la actividad de la Misión de la OSCE en Skopje.

A pesar de sus crisis políticas, su debilidad económica y sus tensiones étnicas, exceptuando a Eslovenia, miembro de la UE desde mayo de 2004; hasta 2001, Macedonia era el país, dentro de los que pertenecieron a la antigua Yugoslavia, que más había avanzado hacia la integración en la UE. De hecho, la Comisión ha elogiado los progresos alcanzados por Macedonia desde la insurgencia de 2001.

El país ha logrado una democracia que funciona, pero necesita “realizar esfuerzos adicionales” en la normativa sobre los procesos electorales, la reforma de la policía, la reforma judicial y la lucha contra la corrupción. De los criterios económicos, la Comisión ha aprobado las medidas destinadas a implantar una economía de mercado operativa, pero la existente aún no está

⁶⁶Jorge Fuentes, “Balcanes occidentales: ¿sexta ampliación de la UE?”, *Política Exterior*, Vol. 17, No. 96, 2003, [en línea]: www.politicaexterior.com/.../los-balcanes-occidentales-y-sexta-ampliacion-de-la-ue/ - Consulta: 6 de diciembre de 2008.

capacitada para responder, a medio plazo, a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado existentes dentro de la Unión.⁶⁷

Macedonia se adelantó a Croacia, empero el mayor potencial económico de este país, en la firma del AEA en abril de 2001, entrado en vigor en 2004. Macedonia presentó su candidatura para pertenecer a la UE en 2003, pese a que se encuentra aún lejos de cumplir cabalmente los criterios de Copenhague. Mientras esto ha sido un obstáculo para comenzar el proceso negociador, no lo fue para ser admitida como candidato.

Desde diciembre de 2005, Macedonia tiene el estatuto de candidato oficial para integrarse a la UE, pero no se ha fijado una fecha de apertura de las negociaciones de adhesión. La Comisión aduce la situación política aún frágil del país y el retraso de las reformas, pero incluso si Bruselas diera luz verde a las negociaciones con Skopje, la amenaza de veto de Grecia ha pospuesto las consideraciones sobre la apertura de las negociaciones con Macedonia.

La controvertida “cuestión del nombre” se fue exacerbando sin solución desde el surgimiento del nuevo Estado, con el nombre de “República de Macedonia” en 1991. La elección de nombre de la república y el uso de ciertos símbolos históricos, despertó preocupaciones en Grecia, que teme un supuesto reclamo territorial sobre la región norte del país, también llamada Macedonia. La sustitución del nombre por el de Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) aplacó momentáneamente las demandas griegas, pero las discrepancias continúan hasta ahora. Además, la UE se ha mantenido alejada del asunto, dejando que un mediador de la ONU intentara durante años encontrar una solución que satisficiera a ambas partes.

2.2.4 Bosnia Herzegovina

Al término de la guerra, Bosnia Herzegovina quedó constituida como república federal según los términos de los Acuerdos de Dayton, que preveían su

⁶⁷ Antonio Rodríguez Bernal, “La Unión Europea y los Balcanes”, 5 de septiembre de 2006, [en línea]: <http://www.rodriquezbernal.com/documentos/balcanes.htm>. Consulta: 25 de agosto de 2008.

administración tutelada por un Alto Representante y Representante Especial Europeo (HR/EUSR, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, las significativas demoras en la implementación del plan de paz, los conflictos interétnicos que, aunque en menor escala, siguieron produciéndose, las continuas disensiones entre las tres comunidades, es decir, los bosnios serbios, musulmanes y croatas; tanto en cuestiones aparentemente menores como en otras de mayor significado político, llevaron a fortalecer la figura del Alto Representante, cuya Oficina (OHR) dispondría de poderes legislativos y facultades para imponer y deponer nombramientos públicos.⁶⁸

Dicha atribución convirtió de facto a Bosnia Herzegovina, durante la década posterior a los Acuerdos de Dayton, en un protectorado internacional, situación que generó frecuentes discordias entre la OHR y los partidos nacionalistas serbios y croatas que acusaban a la Oficina del Alto Representante de desarrollar políticas discriminatorias contra sus respectivos grupos étnicos.

La presión de organizaciones financieras internacionales, en especial, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que supeditaron el desembolso de ayudas a la colaboración efectiva en el cumplimiento de los acuerdos de paz, aceleraron el desarrollo político del país desde las elecciones que tuvieron lugar en noviembre de 2000, en las que una coalición de diez partidos moderados, ocupó el gobierno.

El 2 de diciembre de 2003, la UE relevó a la OTAN para garantizar la estabilidad en Bosnia Herzegovina, operándose la transferencia de la misión militar de la Fuerza Multinacional de Estabilización (SFOR) a la UE. La misión militar, denominada *Althea*, contaba con la participación de un total de 32 países y con 7000 soldados.

En Bosnia Herzegovina, el principal punto de referencia en el avance hacia la integración en la UE fue la Hoja de ruta, que el entonces comisario de

⁶⁸ Ídem.

Relaciones Exteriores, Chris Patten, entregó a las autoridades bosnias el 9 de marzo de 2000. Tras un prolongado periodo para su cumplimiento, la Hoja de ruta se completó “sustancialmente” en 2002. El siguiente paso se dio en 2003, con la presentación de un estudio de viabilidad, encaminado a ofrecer una evaluación de los progresos de Bosnia Herzegovina a fin de permitir el inicio de negociaciones para el Acuerdo de Estabilización y Asociación.

La Comisión Europea recomendó el inicio de las negociaciones para el AEA, que fue aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2005 y condicionado a un nuevo conjunto de requisitos, incluyendo que el país adoptase medidas “para cooperar plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, pusiera en práctica el acuerdo sobre la reestructuración de las fuerzas policiales, adoptara e implantara todas las leyes sobre radio y televisión públicas necesarias y garantizara la suficiente capacidad legislativa y administrativa para cumplir el Acuerdo.”⁶⁹ La primera ronda de conversaciones tuvo lugar el 26 de enero de 2006 y las negociaciones se completaron a finales del mismo año.

Sin embargo, avanzar con el Acuerdo de Estabilización y Asociación ha sido un desafío mayor del esperado. Las luchas políticas internas entre las comunidades étnicas y la escalada de la retórica nacionalista impidieron un acuerdo sobre la reforma política antes del plazo fijado por la UE en octubre de 2007. El incumplimiento de este plazo provocó una de las crisis políticas más acaloradas en Bosnia Herzegovina desde la guerra, en la que hubo grandes enfrentamientos abiertos no sólo entre comunidades étnicas sino también entre las fuerzas nacionales y la comunidad internacional.

Tras la dimisión del primer ministro Nicola Spiric (lo que llevó al país a la paralización) en relación con el conjunto de medidas impuestas por el Alto Representante, para acelerar el proceso de adopción de decisiones, los partidos bosnios alcanzaron un acuerdo sobre un plan de acción para la

⁶⁹Sofía Sebastian, “El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes occidentales?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE), Working Paper 53, febrero de 2008, www.fride.org/.../el-proceso-de-estabilidad-y-asociacion-estan-fracasando-los-incentivos-de-la-ue-en-los-balcanes-occidentales Consulta: 6 de octubre de 2009.

reforma policial en noviembre del 2007, lo que devolvió a Bosnia Herzegovina a la vía de la UE. El AEA fue iniciado 4 de diciembre de 2007 y, tras la aprobación de las reformas de la policía en abril de 2008, el Acuerdo fue firmado el 16 de junio del mismo año.

2.2.5 Kosovo

Las particularidades de Kosovo, al término de la intervención militar de la OTAN, en 1999, con instituciones provisionales de autogobierno, pero sin constituir un Estado independiente, hicieron que la provincia careciera de personalidad internacional para participar, por sí misma, en el Proceso de Estabilización y Asociación.

Sin embargo, para asegurar que tanto la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) como las Instituciones Provisionales de Autogobierno, siguieran prácticas conformes con la política regional de la UE; la UNMIK y la Comisión Europea acordaron poner en marcha un instrumento específico de control de actuaciones, a semejanza de los AEA aunque con objetivos más modestos.⁷⁰

De esta forma podría evitarse el aislamiento de Kosovo de las corrientes integradoras que se extendieron por todo el continente. Así, el 6 de noviembre de 2002, comenzó el Mecanismo de Seguimiento del Proceso de Estabilización y Asociación (Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism, STM), con el objetivo de ayudar a las autoridades kosovares en el diseño de las relaciones con la UE en el marco del PEA.

Sin embargo, quedaba por resolver el que sin duda ha sido el problema más difícil en los Balcanes: el estatuto final de Kosovo, una cuestión crucial dado que la resolución 1244 de la ONU no ponía en duda la pertenencia de Kosovo a Serbia, pero la misma resolución no precisaba el destino final de Kosovo al terminar el proceso transicional de su administración por la ONU.

⁷⁰ Antonio Rodríguez Bernal, "La Unión Europea y los Balcanes", 5 de septiembre de 2006, [en línea]: <http://www.rodriguezbernal.com/documentos/balcanes.htm>. Consulta: 25 de agosto de 2008.

2.3 Croacia: camino hacia la UE

Al revisar brevemente la situación de las repúblicas ex yugoslavas, es evidente que después de sortear un pasado de guerra, con las dificultades que de ello se derivan, aunque su acercamiento a la UE ha avanzado, este se encuentra todavía en una etapa temprana; de ahí la importancia de hacer énfasis y revisar por separado el caso de Croacia, para entender por qué se trata del país balcánico más adelantado en el camino hacia la Unión Europea.

Luego de que Eslovenia se convirtiera en miembro de la UE en mayo de 2004, Croacia es el único Estado perteneciente a la extinta República Federal Socialista de Yugoslavia con perspectivas de adhesión a la Unión Europea en un horizonte temporal corto. En la actualidad, alcanzada la independencia y vencida la inestabilidad de la guerra, Croacia disfruta de cierta serenidad política, que ha colocado al país en una posición destacada en el acercamiento balcánico a la UE.

Con una población de 4.4 millones de habitantes, Croacia posee una política nacional saneada bajo la Constitución de la República, promulgada en diciembre de 1990 y enmendada en 1992. En dicha Carta se declara al país como un Estado democrático, garantizando los derechos humanos y los derechos de las minorías nacionales. El sistema de gobierno de la república es el de una democracia parlamentaria.

2.3.1 Historia reciente

La historia moderna de Croacia comienza cuando proclama su independencia de la República Federal Socialista de Yugoslavia, el 25 de junio de 1991. En esa fecha, la Asamblea Nacional de la República, el Sabor, rompió vínculos con Yugoslavia, siguiendo la decisión del pueblo croata manifestada en un referéndum celebrado el 19 de mayo de 1991, en el que el 90% de los votantes apoyó el derecho a la independencia. Este suceso marcaría un hito en la historia reciente del país, que conduciría a una guerra corta pero muy cruenta y desgarradora.

Un hecho crucial en la historia reciente de Croacia y de las repúblicas ex yugoslavas en general, es la presencia de afamados líderes comunistas que se convirtieron en fervientes líderes nacionalistas. Una de estas figuras que protagonizaría muchas páginas en la historia reciente de Croacia, fue el antiguo general comunista Franjo Tudjman, fundador de la fuerza política más influyente de su país, la Unión Democrática Croata (HDZ). Además, fue Tudjman, investido como Presidente de la República, quien condujo a Croacia a la proclamación de su independencia en 1991.

Luego de que en octubre de 1991 el conflicto entre la Yugoslavia de Milosevic y Croacia se tornara en guerra abierta y de que esta última cediera, dada su manifiesta inferioridad militar, un tercio de su territorio; 1995 se convirtió en un año decisivo para Croacia, que realizó una hábil maniobra político-militar que le devolvió el dominio territorial, por medio de las operaciones “relámpago” y “tormenta”.

Tudjman, durante el conflicto croata con Yugoslavia, llevo a cabo la misma política de acción militar cruenta y empleó los mismos procedimientos de limpieza étnica que su principal enemigo en la guerra. La comunidad internacional, muy presionada por Estados Unidos y Alemania, toleró en cierta medida los abusos de las fuerzas croatas contra las minorías serbias en su territorio. El resultado no podía ser otro que el de una Croacia integra territorialmente, pero ultra nacionalista ideológicamente.⁷¹

Durante mucho tiempo, la comunidad internacional receló de la actuación de la HDZ, que desde el fin de la guerra, en 1995, instauró un régimen de control de la población basado en estructuras informales que distorsionaban la supremacía de los poderes tradicionales (Parlamento, Gobierno y Poder Judicial). El sistema diseñado por Tudjman, contemplaba el funcionamiento de poderosas entidades paralelas, como el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional (VONS) y la ayuda de los organismos constitucionales para acosar a los medios de comunicación independientes e intelectuales, críticos al régimen.

⁷¹ Arturo Vinuesa, *op. cit.*, p. 199.

La desacertada política económica que desembocó en una crisis del sistema bancario en 1998 y el conocimiento público del altísimo nivel de corrupción terminó apartando a la HDZ del poder. Al mismo tiempo, la vocación de identificación con Europa occidental que había caracterizado al movimiento independentista croata, facilitó que se vislumbrara una creciente oposición que alimentaba las esperanzas de una posible integración entre las naciones democráticas.

Tras la muerte de Tudjman, ocurrida en 1999, se abrió una nueva etapa en la historia reciente de Croacia, superados los primeros momentos de la independencia y de la guerra. Las administraciones posteriores se han visto revestidas de tintes menos totalitarios y nacionalistas, que han llevado al país en una dirección más democrática y abierta al exterior.⁷²

Las elecciones legislativas de enero de 2000, fueron una muestra de la transformación ideológica que se estaba experimentando en el cuerpo social de Croacia y confirmaron la defunción del modelo autocrático erigido por Tudjman durante diez años de independencia y nacionalismo. Tanto las elecciones legislativas del 3 de enero, como las presidenciales del 24 de enero y el 7 de febrero de 2000, fueron ganadas contundentemente por la coalición de la oposición, liderada por el Partido Popular Croata (HNS) de Drazen Budisa y el Partido Social Demócrata (SDP) de Ivica Racan.

Sin embargo, la HZD, luego de haberse debatido entre la descomposición y una drástica revisión de cuadros, programa y doctrina, recobraría el poder en 2003 tras convencer al electorado de que se había disipado la esencia nacionalista del partido que se alienaba a las principales corrientes conservadoras europeas, certificando el abandono de las posiciones de extrema derecha defendidas por Tudjman.

En las elecciones parlamentarias, celebradas el 23 de noviembre de 2003, la Unión Democrática Croata superó a la coalición de centro-izquierda con una

⁷² Ídem.

participación electoral del 60% de los 3,9 millones de electores convocados a las urnas. En su primera sesión constituyente, tras las elecciones, el Parlamento de Croacia dio su voto de confianza a Ivo Sanader de la HDZ como Primer Ministro, que contó con el apoyo de otras fuerzas para su investidura.

De hecho, Sanader ha sido el ideario y constructor del perfil europeísta croata, y autor del rápido acercamiento a Bruselas. Sanader señaló como los principios básicos de su actuación, la estabilidad política, el Estado de Derecho y la democracia. En cuanto a la política exterior, la prioridad ha sido el ingreso de Croacia en la UE y en la OTAN.

Por otro lado, el último reducto geográfico de mayoría serbia en Croacia, es decir, Eslavonia oriental, se incorporó a la soberanía nacional sin derramamiento de sangre, gracias a la acción transitoria internacional de la ONU. Además, algunos de los mandos más directamente implicados en la guerra ya están ante la justicia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

Al respecto, el Parlamento aprobó una declaración en la que se comprometía a cooperar plenamente con el TPIY para el esclarecimiento de los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia, dado que esta situación ha causado crisis con la Unión Europea debido a reclamaciones no satisfechas de criminales de guerra efectuadas por el Tribunal.

2.3.2 El Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y el inicio de las negociaciones de adhesión

La candidatura croata a la membresía de la UE fue presentada al comienzo de la presidencia griega en 2003, presentación que se vio precedida y seguida por viajes oficiales de sus primeras autoridades a los entonces quince socios de la UE para pedir apoyos integradores y que dio como resultado, después de algunos retrasos debido a las renuencias del TPIY, la aceptación del comienzo de las negociaciones de adhesión, emitida en octubre de 2005. El hecho de

que Croacia no cooperara plenamente con el Tribunal impidió a la UE iniciar las negociaciones de adhesión en marzo de ese año, como estaba previsto.⁷³

La labor del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia ha constituido un factor de inestabilidad, que ha ocasionado frecuentes crisis institucionales, ya que se ha interpretado, desde la perspectiva croata, como injerencia en su soberanía. Las autoridades croatas, a juicio del Tribunal, no habían colaborado lo suficiente, lo que mereció la reprimenda de las instituciones comunitarias.

El último episodio lo protagonizó el antiguo general del ejército croata, Ante Gotovina, que estuvo en paradero desconocido desde 2001, después de que el TPIY lo acusara de crímenes de guerra (masacre de 150 civiles serbocroatas en 1995 durante la Operación Tormenta). El Tribunal insistía en que el gobierno croata (entonces la coalición del HNS y SDP) conocía el paradero de Gotovina y no lo detenía por temor a una negativa repercusión pública, en un país donde la guerra sufrida a comienzos de los años noventa era considerada justa y que respondía a una agresión exterior y sus combatientes se tenían por héroes.

Pese a que el gobierno croata argumentó que el general Gotovina había huido del país, la tensión entre la UE, Estados Unidos y Croacia, acabó desgastando a la coalición gobernante, cuando ésta renunció a mantener una posición más firme frente a las solicitudes de extradición.

A pesar de que en junio de 2004, la Comisión Europea publicó una opinión en la que concluía que Croacia estaba en condiciones de entablar las negociaciones de adhesión por tener satisfechos los criterios de Copenhague; el proceso de apertura de las mismas se pospuso indefinidamente en tanto no se comprobara una decidida colaboración de las autoridades croatas con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

⁷³ En sus conclusiones de 16 de marzo de 2005 sobre «asuntos generales y relaciones internacionales» el Consejo decidió aplazar la apertura de las negociaciones de adhesión con Croacia, sin fijar una fecha precisa para su inicio, y anunció que convocaría de común acuerdo con ese país una Conferencia intergubernamental bilateral tan pronto como comprobara la plena cooperación de la administración croata con el TPIY.

La Unión Democrática Croata, que como se mencionó, regreso al poder en las elecciones parlamentarias de 2003, con una clara vocación europeísta, comenzó a colaborar activamente con el TPIY, extraditando a La Haya (en algunos casos con el consentimiento de los implicados) a cierto número de acusados, lo que mereció comentarios favorables sobre la creciente colaboración de las autoridades croatas con el Tribunal, pese a que el general Gotovina continuaba en paradero desconocido.

El repentino cambio de actitud del TPIY sirvió para reabrir las conversaciones con la UE. La Comisión reconoce que actualmente la colaboración es plena y “así deberá continuar”.⁷⁴ Durante la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2004 se propuso que Croacia comenzara las negociaciones de adhesión en marzo de 2005, puesto que continuaba cumpliendo con las exigencias del Tribunal, pero hubo un retraso a causa de comentarios desfavorables de la Fiscal Carla Da Ponte.

En ese sentido, para el gobierno croata, el papel del ejecutivo español fue determinante. El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, envió una carta al entonces premier británico Tony Blair (presidente de turno de la UE) el 1 de septiembre de 2005 en la que expresó dos opiniones claves: el Gobierno croata merecía ser reconocido por sus esfuerzos y progresos realizados (en otras palabras, por su plena cooperación con el TPIY). Por ello, se podía comenzar, lo antes posible, con las negociaciones de adhesión de Croacia a la Unión Europea.⁷⁵

La posterior suavización de la postura de la Fiscal Da Ponte, removió los obstáculos para el inicio de negociaciones, que se fijó para el 4 de octubre de 2005. Finalmente, la detención de Gotovina se produjo en España en diciembre del mismo año.

⁷⁴ Portal de la Unión Europea. “Estrategia 2005: hoja de ruta para los Balcanes occidentales” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50021_es.htm. Consulta: 23 de agosto de 2008.

⁷⁵ Miguel Ángel Benedicto, “Croacia: la UE negocia con microscopio”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, No.12/2007, [en línea]: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+12-2007. Consulta: 20 de octubre de 2009.

2.3.3 Avances y retos para la integración en la UE

En principio, son cuatro los factores que explican por qué Croacia ha avanzado hacia la integración en la UE a un ritmo más rápido que otros países de la región balcánica:⁷⁶ El primero tiene relación con sucesos imprevistos, como la muerte del ex presidente Franjo Tudjman, lo que hizo menos compleja la cooperación con el TPIY, y el impacto menos omnipresente de la guerra, que aceleró el proceso de transición y la subsiguiente eliminación de los legados de la guerra y de la era Tudjman de la posguerra.

El segundo factor está impulsado por la economía e incluye la capacidad de Croacia para transformar su economía post comunista en una economía de mercado moderna, lo que hace más fácil el cumplimiento de los requisitos de la UE. Croacia posee una economía basada principalmente en varios servicios y algunas industrias ligeras como la industria química, posee también grandes astilleros de barcos comerciales; asimismo, el turismo es una importante fuente de ingresos. Croacia y Eslovenia eran y siguen siendo las naciones más industrializadas y avanzadas de la antigua Yugoslavia. Los principales socios comerciales de Croacia son Italia y Alemania.

El tercer factor es político, y lo más significativo en este sentido es la amplia unidad política en torno a la idea de la integración en la UE. Desde la muerte de Tudjman, Croacia ha conseguido diseñar una estrategia coherente para la integración en la UE, concentrando y dedicando todos los recursos humanos y económicos a este objetivo. El diferente papel desempeñado por las fuerzas armadas en Croacia ha hecho también más fluida y fácil la adhesión a la UE desde el punto de vista político.

Por último, el factor externo también ha desempeñado un papel al acelerar el proceso de reforma en Croacia, como el apoyo de Estados europeos clave como Alemania y Austria, y de nuevos miembros de la UE como Hungría,

⁷⁶ Sofía Sebastian, "El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes occidentales?", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Working Paper 53, febrero de 2008, www.fride.org/.../el-proceso-de-estabilidad-y-asociacion-estan-fracasando-los-incentivos-de-la-ue-en-los-balcanes-occidentales Consulta: 6 de octubre de 2009.

Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia. Por ejemplo, la apertura de las negociaciones para la adhesión a la UE en octubre de 2005, fue posible gracias al acuerdo de Austria de retirar su oposición a la candidatura de Turquía, con la condición de que las negociaciones para la adhesión con Croacia comenzaran al mismo tiempo.

Complementando los factores anunciados, para Jorge Fuentes⁷⁷ Croacia basó su petición integradora en los siguientes elementos:⁷⁸

- Consenso parlamentario.
- Apoyo de la opinión pública para la integración. Aunque tal apoyo tenga altibajos a la largo del tiempo, no cambia el sentimiento positivo permanente.
- Progreso adecuado en la aplicación de los criterios políticos de Copenhague, tanto en la reforma judicial como en el retorno de los refugiados, la restitución de propiedades, la democratización de la vida política, de la policía y de los medios informativos, tareas en las que desde 1996 trabajó la Misión de la OSCE en Zagreb, cerrada a finales de 2007.
- Aplicación correcta de los compromisos del Proceso de Estabilización y Asociación.
- Cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, incluso en el caso del general Gotovina.
- Desarrolla una esforzada relación con sus vecinos, en particular con Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro.

⁷⁷ Actual embajador de la OSCE en Croacia, fue también el primer embajador español en Yugoslavia después de la dictadura.

⁷⁸ Jorge Fuentes, "Balcanes occidentales: ¿sexta ampliación de la UE?" *Política Exterior*, Vol. 17, No. 96, 2003, [en línea]: www.politicaexterior.com/.../los-balcanes-occidentales-¿sexta-ampliacion-de-la-ue/ - Consulta: 6 de diciembre de 2008.

- Posee una frontera de 1.050 kilómetros con los países de la UE y de 1.350 kilómetros con los países del Proceso de Estabilización y Asociación, lo cual le ha llevado a desarrollar una buena política de justicia e interior, de apoyo en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

- Cuenta con un PIB de 69.332 millones de dólares, superior al de los demás países balcánicos y al de algunos países de la quinta ampliación como Bulgaria y Rumania.

Por lo que respecta a su política interior, Croacia traspone con celeridad el acervo comunitario, prueba de ello es que en 2001 firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación, ratificado en 2005. El propósito inicial de Croacia era ingresar a la UE junto con Bulgaria y Rumania en 2007, pero este era un plazo inviable ya que como se mencionó, apenas en octubre de 2005 se abrieron las negociaciones de adhesión.

El hecho de que Croacia se encuentre por delante del resto de los países balcánicos ha sido valorado negativamente por algunos analistas, pues los acuerdos de estabilización regionales perderían su significado y se produciría un desaconsejable desequilibrio en la región.⁷⁹

A pesar de ello, Zagreb ha manifestado que no quiere apartarse del proceso conjunto de acercamiento balcánico a la UE y confía en que su adhesión favorecerá a las otras repúblicas ex yugoslavas. Los principales retos a los que Croacia se ha enfrentado para lograr su ingreso en la UE son: la lucha contra la corrupción, las reformas de la administración pública y de la judicatura y algunas reformas económicas.

Lucha contra la corrupción. El principal problema que enfrenta Croacia es la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, una legado oscuro de la era Tudjman. Las mafias en los Balcanes están bien organizadas y mantienen una estrecha colaboración. Por lo tanto, es un problema que Croacia no podrá

⁷⁹ Dangerfield Martin, "Regional Cooperation in the Western Balkans: Stabilisation Device or Integration Policy?", *Perspectives on European Politics and Society*, 2004, vol. 5, no. 2. p. 206.

afrontar sola, sino necesariamente en colaboración con los demás países de la región.

La lucha contra la corrupción se ha convertido en el campo de batalla de la UE en el país balcánico, por lo que el objetivo de la Asociación Europea con Croacia ha sido el reforzamiento de la Oficina para la Lucha contra la Corrupción y el Crimen Organizado (USKOK) e impulsar el desarrollo de una estrategia nacional para impedir y combatir la corrupción, introduciendo códigos de conducta para los cargos públicos y los representantes elegidos mediante sufragio.⁸⁰

Reforma de la administración pública. La Comisión Europea exige una administración competente, transparente e independiente para implementar el acervo. Por ello, el gobierno croata ha venido trabajando en una Ley de Procedimientos Administrativos Generales. Sin embargo, los procedimientos administrativos siguen presentando deficiencias. La función pública continúa adoleciendo de numerosas defectos, como la politización, sueldos bajos y una gestión de los recursos humanos insatisfactoria.⁸¹

Reforma de la justicia. Según los informes de la Comisión, el sistema judicial cuenta todavía con deficiencias, ya que la justicia croata es una de las más lentas de Europa, si bien en los últimos años se ha reducido el número de casos pendientes. Sin embargo, el procedimiento de selección de jueces y fiscales sigue siendo deficiente. Sigue habiendo un gran número de asuntos pendientes ante los tribunales y la duración de los procedimientos judiciales resulta aún excesiva. Se requieren nuevas mejoras en materia de gestión de casos y en lo que respecta a la rendición de cuentas, la independencia, la profesionalidad y la competencia del poder judicial.⁸²

⁸⁰ Véase Portal de la Unión Europea. Ampliación. “La Asociación para la adhesión con Croacia” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50024_es.htm Consulta: 2 de febrero de 2010.

⁸¹ Comisión Europea. “Estrategia y principales retos de la ampliación 2009-2010” [en línea]: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf Consulta: 16 de octubre de 2009.

⁸² Ídem.

Reformas económicas. Croacia puede considerarse una economía de mercado viable, que en años pasados había venido creciendo a un 5.6%, con una inflación del 2.2% y un desempleo del 11.8%.⁸³ El principal problema es que un alto porcentaje de la economía todavía permanece en manos públicas y quedan muchas empresas por privatizar.

Existe un exceso de subvenciones a empresas deficitarias, la intervención del Estado en la economía es considerable y el ritmo de reformas ha sido lento. Un punto débil lo constituye el sector de la construcción naval, dado que los cinco astilleros croatas necesitan grandes subvenciones estatales para sobrevivir, algo contrario a los principios de mercado de la UE.

Los informes de la Comisión Europea destacan otros problemas menores que Croacia debe superar en su camino hacia la UE: el retorno de los refugiados de guerra, la protección de las minorías, la plena cooperación con el TPIY, la cooperación regional y las relaciones de buena vecindad con los países limítrofes.

Con respecto al retorno de los refugiados de guerra, de los 300.000 serbocroatas que fueron desplazados durante la guerra en 1991, 120.000 han retornado según cifras oficiales de la OSCE, aunque el 60% todavía sufre algunos problemas de acceso a la vivienda, adquisición de derechos o empleo.⁸⁴ La reconstrucción y devolución de la propiedad se han abordado bien, según los informes de la Comisión Europea.

En lo que se refiere a la protección de las minorías, según datos de la Misión de la OSCE en Croacia, el 7,5% de los croatas pertenece a una de las 22 minorías nacionales, entre las que destaca la serbia, con una población del 4,5% del total.⁸⁵ Para la Comisión Europea, la protección de las minorías ha mejorado considerablemente pero todavía se dan algunos incidentes por año que son condenados a nivel estatal pero no a nivel local, aunque ahora la

⁸³ Index Mundi, Croacia-Perfil- 2008, www.indexmundi.com/es/croacia/ Consulta: 6 de abril de 2009.

⁸⁴ Oficina de la OSCE en Zagreb. "Background report: Refugee return in Croatia" [en línea]:

<http://194.8.63.155/zagreb/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=270> Consulta: 3 de abril de 2010.

⁸⁵ Ídem.

policía reacciona ante estas situaciones. La OSCE subraya que se deben hacer más esfuerzos en el campo de la educación y en los medios de comunicación para lograr la integración de las minorías.

En relación a la colaboración con el Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, éste aún reclama documentos relacionados con el caso del general Gotovina. El gobierno croata argumenta que sigue buscando la documentación en cuestión y que cuando disponga de ella la entregará al Tribunal. Los holandeses están especialmente atentos a la buena colaboración de todos los países de la región con el TIPY y están dispuestos a bloquear las negociaciones en caso de falta de cooperación, como en su momento lo hicieron con Serbia.

Por último, la cooperación regional ha progresado satisfactoriamente, tanto en lo que se refiere a las iniciativas regionales como a las relaciones bilaterales con los países vecinos. Sin embargo, además de algunas tensiones remanentes con Serbia, persisten disputas en torno a pequeñas secciones de las fronteras con sus vecinos, en especial con Eslovenia, asunto que debido a la importancia adquirida en los últimos años, será retomado posteriormente.

Además de los desafíos que enfrenta Croacia, la coincidencia del inicio de sus negociaciones de adhesión con las de Turquía, país que por su elevada población, precaria economía y rasgos culturales despierta todo tipo de recelos; y la experiencia negociadora de la Comisión con los países de la quinta ampliación, son factores que han tenido un efecto negativo para su candidatura, que ha sido observada con mayor rigor que las anteriores.

Al principio, el proceso de negociación de Croacia y Turquía fue en paralelo. La primera fase, el análisis del acervo de cada país y la evaluación del grado de armonización con el acervo comunitario, concluyó en octubre de 2006 y las negociaciones para los primeros capítulos comenzaron al mismo tiempo para los dos países. Pero era obvio que esto no le convenía a Croacia dado que las negociaciones con Turquía iban más despacio. Por lo que la Presidencia

finlandesa, a finales de 2006, consiguió separar las negociaciones de los dos países, lo que benefició a Croacia al acelerarse su proceso.

Sin embargo, la UE modificó el sistema de negociación para los nuevos países candidatos, debido a la experiencia con la mayor ampliación de la UE en mayo de 2004, cuando entraron diez nuevos países y Rumania y Bulgaria, que también negociaban su ingreso en la UE, se apartaron para la siguiente oleada porque no cumplieron a tiempo todos los requisitos.

Croacia y Turquía son los primeros países que empezaron las negociaciones según el nuevo sistema. Las experiencias acumuladas en la quinta ampliación dieron lugar, desde 2005 a la utilización generalizada de los llamados *benchmarks* (o indicadores de progreso), a modo de controles previos antes de la conclusión de las negociaciones. Ello se lleva a efecto a través de la definición y el control de instrumentos de referencia para el cierre y, dado el caso, la apertura de los 35 capítulos de negociación.

Este sistema requiere una mejor preparación de las negociaciones pero en consecuencia, una vez cumplidos todos los puntos de referencia, facilita y agiliza la apertura y el cierre de los capítulos. Gracias al nuevo sistema de negociación y a la introducción de los puntos de referencia iniciales y de cierre para todos los capítulos, el país candidato sabe de antemano cuáles son las exigencias que tiene que cumplir.

Al final, si se cumplen todos los requisitos, es posible que se abran y cierren en el mismo día varios capítulos. El objetivo es asegurar que los nuevos Estados miembros cumplan con sus obligaciones contractuales a partir del momento mismo de la adhesión o justamente después de que transcurran los plazos de transición. Asimismo, se hizo necesaria la unanimidad de todos los Estados miembros para abrir un capítulo, además, claro está, de para cerrarlo, como venía siendo la norma.

Por ello, el Gobierno croata está consciente de que si la Comisión Europea ha observado a otros candidatos con lupa, a ellos los observa con microscopio. La

experiencia adquirida por la UE en las negociaciones con los países de Europa central y oriental, conlleva una mayor dureza a la hora de negociar con la candidatura croata.⁸⁶ Pero las negociaciones de acceso a la UE de Croacia han sido más rigurosas y estrictas que las llevadas a cabo en anteriores ampliaciones no sólo porque la Comisión tiene más experiencia y quiere evitar problemas una vez que se ratifique la adhesión.

Sin duda, ha tenido más peso el hecho de que el ambiente político en la UE se volvió más complicado tras los fracasos de la Constitución Europea en Francia y Holanda, lo cual no sólo llevó a la UE a una crisis; el cansancio de la opinión pública europea hacia la ampliación, cambió el panorama político y dio lugar a un replanteamiento de la ampliación, afectando las perspectivas de integración en la UE de la región balcánica. Por si ello fuera poco, el delicado ambiente político en la UE fue agravado por los efectos de la crisis financiera y económica internacional, como será expuesto en el siguiente capítulo.

⁸⁶ Miguel Ángel Benedicto, "Croacia: la UE negocia con microscopio", *Análisis del Real Instituto Elcano*, No.12/2007, [en línea]: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+12-2007 Consulta: 20 de octubre de 2009.

Capítulo 3

LA AMPLIACIÓN ANTE LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES, ECONÓMICOS Y BALCÁNICOS

Como fue expuesto en el capítulo anterior, la ampliación de la UE a las repúblicas ex yugoslavas ha sido impulsada desde el año 2000 y al mismo tiempo, cada una de dichas repúblicas ha pasado por un proceso de reconstrucción y normalización institucional que les ha permitido tener una perspectiva europea, siendo el caso croata la mayor y más significativa muestra de ello. Sin embargo, las perspectivas de ampliación de la UE se han visto ensombrecidas por profundos cambios en el ambiente político y económico. De ahí la importancia de la continuación del proceso de ampliación a través de Croacia.

3.1 La “fatiga de la ampliación”

El 1 de mayo de 2004 ingresaron a la UE diez países de Europa central y oriental: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta. Los líderes europeos celebraron el ingreso de diez nuevos miembros, medio siglo después de que la Segunda Guerra Mundial dividiera en dos el viejo continente. La ampliación de 2004, la quinta ampliación fue la más ambiciosa y extensa en la historia de la UE.

De hecho, la quinta ampliación comenzó a partir de 1989, fecha de la caída pacífica del muro de Berlín y de la desintegración de la antigua Unión Soviética. Ambos sucesos, que marcaron el fin de la Guerra Fría, llevaron a una inminente reorientación de las políticas de la UE hacia sus vecinos. Dicha reorientación culminó con la ampliación de la UE al este, que convirtió en realidad el sueño de la reunificación política del continente.

La necesidad de revisar el marco institucional de la UE, a la luz de la adhesión de diez nuevos Estados miembros, llevó a la UE a desarrollar negociaciones desde 2001 para alcanzar una Constitución Europea, por medio de la cual se armonizaría la legislación comunitaria existente en un mismo documento

jurídicamente vinculante, se crearía una presidencia del Consejo Europeo de dos años y medio y el cargo de ministro de Relaciones Exteriores de la UE. Además, se simplificaría la toma de decisiones, reduciendo el número de asuntos para los que es necesaria la unanimidad, demasiado difícil de obtener en una UE ampliada.

Luego de largas y difíciles negociaciones, la Constitución Europea fue firmada el 29 de octubre de 2004, en Roma, pero para su entrada en vigor, debía ser ratificada por todos los Estados miembros. Sin embargo, el Tratado Constitucional fue rechazado en los referendos organizados en Francia y Holanda en mayo y junio de 2005. Tras el fracaso de la Constitución, el proceso de ratificación quedó paralizado *sine die*, esperando el cambio de dirigentes en los Estados más poderosos (en especial en Alemania y Francia).

Esta situación condujo a la UE una crisis. Oficialmente la UE entró en un "período de reflexión", debido a la percepción de fatiga institucional, en el sentido de que la arquitectura del sistema necesitaba una reforma que permitiera recibir nuevos socios. El cambio drástico en el panorama político creó un ambiente poco propicio para futuras ampliaciones. El entusiasmo que se vivía sobre el futuro de la integración en la UE se convirtió en incertidumbre e escepticismo.

De hecho, el descontento se generalizaba en torno a tres aspectos. Uno de ellos es la profunda distancia entre la burocracia de Bruselas y la ciudadanía de algunos países. Otro tema fundamental es la consolidación de la ampliación a los países del este, en particular, cuestiones como la migración, la mano de obra barata y el desplazamiento de fabricas hacia el este, generaron una actitud negativa en los ciudadanos de la UE15 hacia la ampliación, vista como una amenaza a sus intereses y a su bienestar. Por último, el rechazo a la Constitución puso en duda los liderazgos europeos como el de Francia y alentó una nueva reconfiguración de los mismos.⁸⁷

⁸⁷ Véase Olga Pellicer, Mónica Carreón y Héctor Ortega, *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*, ITAM, México, 2005, p. 127-128.

La fatiga institucional derivó a su vez en una “fatiga de la ampliación”, es decir, un declive serio y significativo entre los líderes de los principales países europeos y entre los ciudadanos en el apoyo a la política después de la reciente ampliación.⁸⁸ Aunque la maquinaria de la ampliación ha continuado y el compromiso con la integración de los Balcanes occidentales no ha sido rechazado, gracias sobre todo a la Comisión; el cansancio de la opinión pública europea hacia la ampliación, dio lugar a un replanteamiento de la misma.

Probablemente para contrarrestar esa situación, fue que en octubre de 2005, la UE abrió las negociaciones de adhesión con Croacia y Turquía.⁸⁹ Si bien, como fue expuesto, las negociaciones con Croacia quedaron condicionadas a su plena colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia en los procesos abiertos a raíz de la desintegración yugoslava.

3.1.1 La hoja de ruta para los Balcanes occidentales

La “fatiga de la ampliación” se reflejó especialmente en las estrategias de la UE hacia la región balcánica en el periodo comprendido entre 2005 y 2008. Así, en la *Estrategia 2005: hoja de ruta para los Balcanes Occidentales*, el enfoque de la ampliación se articula en torno a tres ejes:⁹⁰

- La consolidación de los compromisos asumidos por la Unión Europea: la Unión debe asegurarse de que puede mantener su capacidad de intervención y de decisión manteniendo un justo equilibrio en sus instituciones. La Comisión destaca que las futuras ampliaciones seguirán el ritmo de los resultados que obtenga cada país ajustándose a las normas fijadas, con el fin de garantizar, llegado el caso, una absorción armónica de estos Estados.

⁸⁸ Barbara Lippert y Timo Grossman, “El Estado de la Unión: ¿periodo de reflexión o sonido del silencio?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 29/2006 (traducción del inglés) [en línea]: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+29-2006 Consulta: 16 de mayo de 2008.

⁸⁹ País que de hecho lleva cerca de 50 años persiguiendo el sueño europeo y que no cuenta con el apoyo de todos los miembros de la UE; además de que temas como los Derechos humanos, la libertad de expresión, la resolución de conflictos con países como Chipre y Armenia y la cuestión kurda, son grandes barreras que hacen parecer imposible una adhesión de Turquía en el corto e incluso en el mediano plazo.

⁹⁰ Portal de la Unión Europea. “Estrategia 2005: hoja de ruta para los Balcanes occidentales” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50021_es.htm. Consulta: 23 de agosto de 2008.

- La aplicación de una condicionalidad justa y rigurosa: la Unión debe exigir la satisfacción de los criterios que condicionan la adhesión y recompensar debidamente a los países que realicen progresos. Las negociaciones o cualquier otra etapa del proceso de adhesión pueden suspenderse en caso de incumplimiento de estos criterios.
- Una mejor comunicación sobre la política de ampliación. A este respecto, la Unión debe trabajar para garantizar el amplio apoyo de la opinión pública a la política de ampliación. Ha de explicar mejor los objetivos, las consecuencias y las modalidades de este proceso y presentar una estrategia clara para el futuro. Este planteamiento debe ser común y coordinado con los Estados miembros. La Comisión se propone organizar un diálogo con la sociedad civil de los Estados miembros actuales y de los países candidatos con el fin de mejorar el debate.

La *Estrategia 2005* indica que el Consejo establece las modalidades y principios rectores de los marcos de negociación. Éstas se realizarán en función de los avances respectivos de los Estados, y podrán suspenderse en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos y de las libertades fundamentales o del Estado de Derecho. La Comisión podrá también proponer su suspensión si determina que el país candidato ha dejado de cumplir las obligaciones o criterios contraídos en virtud de los acuerdos de asociación.

En la *Estrategia 2005*, la Comisión hace hincapié en la idea de la condicionalidad, es decir, en que todos los países de los Balcanes occidentales tienen la posibilidad de acceder a la UE si cumplen las condiciones para ello. Las negociaciones se organizan según el ritmo de aplicación de las reformas en cada país.

Como candidatos potenciales Bosnia Herzegovina, Serbia, Montenegro y Albania, se benefician de algunas ayudas de la UE, como son el acceso a programas comunitarios, preferencias comerciales para sus productos y

ayudas para alcanzar el nivel de las normas de la Unión. Las distintas etapas hacia la adhesión se presentan según la siguiente *hoja de ruta*:⁹¹

- Las negociaciones relativas a los Acuerdos de Estabilización y Asociación sólo pueden iniciarse si el país en cuestión es suficientemente estable. La Comisión redacta entonces un informe de viabilidad y recomienda al Consejo la apertura de las negociaciones.
- Los AEA preparan a los Estados para una futura adhesión introduciendo las normas comunitarias en distintos ámbitos. La celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación demuestra la capacidad de un país para mantener relaciones más profundas con la Unión.
- La celebración de un AEA puede ir seguida de una solicitud de adhesión. Previo dictamen de la Comisión, la Unión puede conceder al solicitante el estatuto de país candidato y reconocer políticamente la estrecha relación establecida con este país.
- El país candidato debe haber alcanzado un nivel suficiente de cumplimiento general de los criterios de Copenhague para la apertura de las negociaciones. La Comisión da cuenta de los progresos realizados en informes presentados a intervalos regulares. El Consejo Europeo decide, previa recomendación de la Comisión, el inicio de las negociaciones y determina el marco que debe ser aprobado por una Conferencia Intergubernamental.

3.1.2 La capacidad de absorción y el consenso renovado sobre la ampliación

El periodo comprendido entre 2006-2007 fue probablemente el más difícil en lo concerniente a la integración de las repúblicas ex yugoslavas en la UE. Luego de lo acontecido en 2005, en 2006 surgieron fuertes discrepancias entre la Comisión y el Consejo, pero también entre los Estados miembros, sobre cómo

⁹¹ Ídem.

emprender la próxima ronda de ampliación, lo cual se vio reflejado en las estrategias subsecuentes de la UE hacia la región balcánica.

En la Cumbre celebrada en Salzburgo, el 11 de marzo de 2006, se debatió el documento de la Comisión “Los Balcanes occidentales en el camino hacia la UE”, donde se insinuaba que habría un retraso en el proceso de preadhesión de los Balcanes a través del diseño de unas políticas comunitarias dirigidas a la región, que deberían enfocarse hacia un desarrollo económico más equitativo y sostenible. La propuesta de las instituciones europeas fue aplicar unos criterios más rigurosos que en el pasado para mejorar la “calidad del proceso de adhesión”.

Entre estos criterios se incluyen asuntos tales como la reforma judicial y la lucha contra la corrupción en las primeras fases del cumplimiento de objetivos. La diferencia con los países de Europa del Este es que la reforma judicial y la lucha contra la corrupción se incorporaron en las primeras fases del cumplimiento de objetivos, mientras que anteriormente estos dos puntos se situaban en fases posteriores.

La cumbre de Salzburgo sacó a la luz fuertes discrepancias dentro de la Unión no sólo sobre cuándo debían incorporarse los países balcánicos a la UE, sino también sobre si deberían hacerlo. Aunque hubo palabras de bienvenida para los Balcanes (el comunicado final confirmó la adhesión a la UE como meta para los Balcanes occidentales), la introducción de estas palabras fue en gran medida resultado de la presión que ejercieron los propios países balcánicos, que no estaban dispuestos a aceptar una referencia general a la adhesión eventual a la UE.⁹²

Algunos Estados miembros incluso insinuaron la posibilidad de adoptar estrategias alternativas para los Balcanes. La canciller alemana Angela Merkel, por ejemplo, afirmó el 15 de marzo de 2006 que la UE estaba considerando

⁹² Beunderman Mark, “EU Membership Goal Clarified under Balkan Pressure”. EU Observer, 11 de marzo de 2006, [en línea]: <http://euobserver.com/9/21107> Consulta: 20 de septiembre de 2009.

una “asociación privilegiada” para los Balcanes occidentales como opción para estrechar lazos con la Unión Europea.⁹³

El 8 de noviembre de 2006, se presentó la *Estrategia para la ampliación y principales retos 2006-2007*. En este documento se continuaba dando evasivas a los países balcánicos sin marcar fechas de adhesión concretas. Además, los Estados miembros pusieron obstáculos adicionales en el camino a la adhesión a la UE, pues habría que poner a prueba la “capacidad de absorción” de la Unión antes de considerar otra ampliación.⁹⁴ El concepto de “capacidad de absorción”, que fue mencionado por primera vez en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, quedó entrelazado con el proceso de adhesión en los Balcanes occidentales, reconocido por la *Estrategia para la ampliación 2006-2007*.⁹⁵

La introducción de la capacidad de absorción ha supuesto, en la práctica, que hay tres nuevas condiciones, a saber: la capacidad de absorción institucional, económica y la preparación de la opinión pública europea. No obstante la existencia de voces que expresaron un apoyo firme a la ampliación como el Reino Unido y los nuevos Estados miembros, las divisiones arrojaron dudas importantes sobre la perspectiva de la integración en la UE.

Sin embargo, en la *Estrategia para la ampliación 2006-2007*, se realizó el anuncio del comienzo de las negociaciones en relación a la liberalización de visados para Bosnia Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia y Albania. Al presentar esta nueva medida, que levantó un intenso debate en el seno de la UE, el entonces vicepresidente de la Comisión, Franco Frattini y el comisario de la ampliación, Olli Rehn, declararon que “este paso refleja el compromiso de

⁹³ Krasniqi Ekrem y Beunderman Mark, “Merkel moots ‘privileged partnerships’ for Western Balkans”. EU Observer, 17 de marzo de 2006, <http://euobserver.com/?aid=21163> Consulta: 16 de abril de 2009.

⁹⁴ Las conclusiones de la cumbre establecen: “Para sostener la capacidad de integración de la UE, los países que se adhieren deben estar dispuestos a asumir plenamente las obligaciones de pertenecer a la UE y poder hacerlo, y la Unión debe poder funcionar efectivamente y desarrollarse.” Véase BBC news, “EU hardens tone on enlargement”, 15 de diciembre de 2006, [en línea]: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6181845.stm>. Consulta: 17 de septiembre de 2009.

⁹⁵ Véase Portal de la Unión Europea. “Estrategia para la ampliación y principales retos 2006-2007” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50027_es.htm Consulta: 22 de noviembre de 2008.

la UE en la promoción de los contactos entre personas de los Balcanes occidentales y de la Unión” y añadieron que ésta era una prueba tangible de lo que “una perspectiva europea puede ofrecer”.⁹⁶

En este contexto, los líderes europeos presentaron en el Consejo Europeo de diciembre de 2006, en Bruselas, el *Consenso renovado sobre la ampliación*. Dicho consenso se basa en la estrategia ya existente, es decir: consolidación de los compromisos, respeto de unas condiciones justas y rigurosas y mejora de la comunicación con los ciudadanos, junto con la capacidad de la UE de incorporar nuevos miembros.

Pero además, el Consenso enriquece la estrategia, integrando enseñanzas de la quinta ampliación para mejorar la calidad del proceso, combinando la capacidad de la UE para integrar nuevos miembros, además de prestar mayor atención, desde el primer momento, al Estado de Derecho y a la buena gobernanza.⁹⁷

De acuerdo a Ruth Ferrero,⁹⁸ lo que realmente subyace detrás de estos documentos es un “déficit de compromiso” y una “fatiga de la ampliación”: un “déficit de compromiso” debido a la ausencia de consenso en el seno de la UE en relación con los objetivos y prioridades para los Balcanes occidentales; y una “fatiga de la ampliación” en la que ahondan la prolongada crisis de identidad de la Unión, la controversia sobre la candidatura de Turquía y el hecho de que los Balcanes recibían una menor atención y prioridad que en años anteriores. Ambos factores podrían llevar a una suerte de “parálisis política” hacia la región al posponer de manera indefinida el proceso de ampliación.⁹⁹

⁹⁶ Véase Ruth Ferrero, “La política europea de visados para los Balcanes occidentales”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 51/2009, [en línea]: www.realinstitutoelcano.org/.../ARI512009_Ferrero_politica_europea_visados_Balcanes_occidentales. Consulta: 10 de septiembre de 2009.

⁹⁷ Portal de la Unión Europea. “Aplicación del Consenso renovado sobre la ampliación”, 6 de noviembre de 2007, [en línea]: europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/...1.... Consulta: 16 de mayo de 2009.

⁹⁸ Profesora de Ciencias Políticas e investigadora de la Universidad Complutense de Madrid.

⁹⁹ Ruth Ferrero, “Los olvidados o el incierto destino de los Balcanes occidentales”, *Revista Pueblos*, No. 24, diciembre de 2006, <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article519>. Consulta: 1 de mayo de 2008.

Las dudas cada vez mayores sobre las ventajas de la ampliación quedaron confirmadas cuando algunos Estados miembros defendieron hacer que una nueva ampliación dependiera de la reforma de las instituciones de la UE. Los jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco consensuaron durante el Consejo Europeo de diciembre de 2006, establecer una pausa en el proceso de ampliación de la UE, después de la incorporación el 1 de enero de 2007 de Bulgaria y Rumania.

Ante la creciente hostilidad de los ciudadanos a la integración de nuevos países por la ampliación masiva a los países del Este, los dirigentes europeos coincidieron en que el ritmo de ampliación debía tener en cuenta la capacidad de la UE para absorber a nuevos miembros. Además, reconocieron que no podían producirse nuevas adhesiones hasta que la UE pactara una reforma institucional que le permitiera funcionar con eficacia.¹⁰⁰

Los veinticinco decidieron darse tiempo hasta 2009 para encontrar una salida al dilema, lo que significó que Croacia, el primero en la lista de candidatos a la adhesión, debía esperar al menos hasta 2010 para entrar en la Unión. La nueva estrategia también condenó a Macedonia, Bosnia Herzegovina, Serbia, Montenegro y Albania, a una larga espera antes de poder iniciar las negociaciones de adhesión a la UE. Como consecuencia, el proceso de ampliación en los Balcanes occidentales no sólo se fue tornando incierto, sino también más engorroso que en rondas anteriores.

3.1.3 La UE entre la búsqueda de la reforma institucional y la inestabilidad potencial balcánica

El 1 de enero de 2007, la UE completó su quinta ampliación con la incorporación de Bulgaria y Rumania. Sin embargo, la llegada de ambos países coincidió con la algidez del debate sobre la capacidad de la UE para seguir aumentando de tamaño y la urgencia de hacer las reformas necesarias para gestionar un club cada vez más numeroso.

¹⁰⁰ Eliseo Oliveras, “La UE aplaza nuevas adhesiones hasta su reforma institucional”, 15 de diciembre de 2006, [en línea]: <http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio>. Consulta: 6 de mayo de 2009.

A este respecto, un hecho decisivo fue que en 2007, Alemania se hizo cargo de la Presidencia rotatoria de la UE y se declaró terminado el “período de reflexión”. En marzo, durante el 50º aniversario de los Tratados de Roma, fue aprobada, por todos los Estados miembros, la Declaración de Berlín. En esta declaración se indica la intención de todos los Estados miembros de llegar a un acuerdo sobre un nuevo tratado a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, pretendiendo contar con un tratado ratificado antes de mediados de ese año.

El borrador propuesto por la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea el 19 de mayo de 2007, incluyó los aspectos esenciales de la Constitución. La propuesta fue presentada tras las reuniones de trabajo entre la presidencia y los delegados de los veintisiete Estados miembros durante el primer semestre del año. Se decidió abandonar el formato del Tratado constitucional e impulsar en su lugar un tratado clásico que introdujera enmiendas en los dos tratados entonces en vigor: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea, que se llamaría Tratado sobre el funcionamiento de la Unión.

Fue así como el Tratado de Lisboa (dado que Portugal ostentaba la Presidencia del Consejo de la UE), firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, sustituyó a la Constitución para Europa tras el fracasado Tratado Constitucional de 2004. El Tratado de Lisboa fue creado con la misión primordial de mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Unión, dado que las disposiciones de los antiguos tratados no satisfacen las necesidades de una UE con veintisiete miembros.

Además, el Tratado de Lisboa respeta la esencia de la Constitución Europea: reduce el número de asuntos para los que es necesaria la unanimidad, establece una estructura más racional del Consejo Europeo (un presidente elegido cada dos años y medio, en vez de la presidencia rotatoria cada seis meses), reduce el número de los comisarios, refuerza el poder del Parlamento y establece un sistema de toma de decisiones basado en una doble mayoría

(55% de Estados y 65% de población). Además, crea el cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

En este contexto, la *Estrategia para la ampliación 2007-2008*, reforzó el Consenso renovado sobre la ampliación, adoptado en 2006 (consolidación de los compromisos, condiciones equitativas y rigurosas, mejora de la comunicación con la sociedad, capacidad de integración de la UE). La Comisión propuso concentrarse en lo esencial, es decir, en las reformas prioritarias (consolidación del Estado, gobernanza y reformas socioeconómicas), en la cooperación regional, las relaciones de buena vecindad y en la sociedad civil, que constituyen factores de estabilidad y desarrollo.

La *Estrategia para la ampliación 2007-2008*, creó asimismo el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) a fin de mejorar la eficacia y coherencia de la ayuda facilitada en un marco único, contemplando el periodo comprendido entre 2007 y 2013. Este marco integra las estructuras precedentes de ayudas de preadhesión y del Proceso de Estabilización y Asociación en favor de los países candidatos y de los candidatos potenciales, respetando las especificidades y los procesos propios de cada uno.¹⁰¹

Sin embargo, a pesar de que fue muy importante que la UE creara el IAP como marco único de ayuda de preadhesión, la estrategia de adhesión mostraba muy claramente que la UE había marcado una gruesa línea divisoria sobre futuras ampliaciones. Aunque la UE mantenía la maquinaria en marcha y de que se previa que el acuerdo sobre el Tratado de reforma haría, muy probablemente, más viable la ampliación, la estrategia de ampliación no ofrecía un marco temporal claro para la futura adhesión.

Además, como se mencionó, el Tratado de Lisboa debía ser ratificado por todos los Estados miembros para finales de 2008, a tiempo para las Elecciones

¹⁰¹ Portal de la Unión Europea. “Estrategia de ampliación y principales retos 2007-2008” [en línea]: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50027_es.htm Consulta: 23 de noviembre de 2008.

del Parlamento Europeo de 2009. Sin embargo, esto no fue posible debido al rechazo inicial del Tratado por parte del electorado de Irlanda en junio 2008. Este rechazo al Tratado de Lisboa en el único país europeo que lo sometió a referéndum llevó a la UE a un recrudecimiento de la crisis de la que intentaba salir con el nuevo Tratado.

Evidentemente, la crisis interna en la UE y la reticencia de algunos Estados miembros a profundizar en el compromiso de la ampliación, redujeron el ritmo del proceso, poniendo un signo de interrogación en las perspectivas de que los Balcanes occidentales se incorporaran a la UE en un futuro previsible. Sin embargo, justo entonces, se hacía más necesario que la oferta de adhesión fuera más clara y tangible que nunca, pues mientras la UE trataba de llevar a cabo su reforma institucional, en los Balcanes también estaban sucediendo cosas y había que reducir el impacto del estatuto final de Kosovo en la región balcánica.

De hecho, en diciembre de 2007, la UE decidió el envío de una misión de Estado de Derecho (EULEX) o "misión estabilizadora" a Kosovo destinada al traspaso de la misión de la ONU en dicha provincia, a manos europeas. Sin embargo, poco después, las autoridades kosovares anunciaron su intención de proclamar su independencia de forma unilateral. Éste anuncio se concretó finalmente el 17 de febrero de 2008, cuando el Parlamento de Kosovo, reunido en sesión especial, proclamó la independencia bajo el nombre de República de Kosovo.

Estados Unidos, Reino Unido y Francia apoyaron abiertamente la declaración, mientras que Serbia y Rusia la rechazaron totalmente, precisamente debido a la oposición rusa y su poder de veto, ésta no ha sido aceptada por la ONU. A pesar de que en Belgrado se realizaron diversas protestas contra la declaración de independencia de Kosovo, que se temía supondría una amenaza a la estabilidad de la región balcánica, ésta transcurrió sin violencia significativa.

La mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea y de los países balcánicos reconocieron oficialmente al nuevo país. No obstante, la negativa de

Serbia y de varios miembros de la UE a reconocer al nuevo Estado¹⁰² ha causado gran incertidumbre no sólo sobre el futuro de Kosovo, sino también sobre las perspectivas europeas de Serbia, complicando así las posibilidades del resto de la región.

Según el presidente serbio Boris Tadic: "Serbia tiene que convertirse en un pilar de estabilidad regional, pero eso no quiere decir que vaya a reconocer la independencia de Kosovo".¹⁰³ De hecho, debido a los brotes nacionalistas que la proclamación de independencia de Kosovo provocó en Belgrado, la UE temió perder para siempre al mayor país balcánico, desgarrado entre las fuerzas europeístas encarnadas por Tadic y los nostálgicos del pasado.

Por ello, en mayo de 2008, Serbia sorprendió cuando le dio una clara ventaja a la coalición "Para una Serbia Europea", liderada por Tadic, y relegó a una segunda posición a los nacionalistas del Partido Radical Serbio (PRS), cuyo avance se temía pocos meses después de la independencia de Kosovo. El voto traducía el apego de una gran parte de la opinión serbia a la perspectiva europea. Para que esa orientación se mantenga, sería necesario que la promesa se concretara.

Ante esta situación, los Balcanes tendrían que asegurarse de que la "fatiga balcánica", es decir, la influencia de la fatiga de la ampliación en el enfoque de la UE hacia los Balcanes y la inestabilidad potencial de la región, no hiciera que los Estados miembros se desligaran de una nueva ampliación.¹⁰⁴ Sobre todo cuando a la delicada situación política en la UE, tan desfavorable a una nueva ampliación, habría que sumar una nueva crisis, esta vez no originada en la UE pero que la ha afectado como al resto del mundo: la crisis financiera y económica internacional.

¹⁰² Cinco de los veintisiete Estados miembros de la UE no han reconocido la independencia de Kosovo: España, Grecia, Rumania, Eslovaquia y Chipre.

¹⁰³ Véase Ricardo Martínez de Rituerto, "Serbia llama a la puerta de Europa a los diez años de la guerra de Kosovo", EL PAIS.COM, 23 de diciembre de 2009, [en línea]: www.elpais.com/.../Serbia/llama/puerta/Europa/anos/guerra/Kosovo/.../Tes - Consulta: 1 mayo de 2010.

¹⁰⁴ Sofía Sebastian, "El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes occidentales?", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Working Paper 53, febrero de 2008, www.fride.org/.../el-proceso-de-estabilidad-y-asociacion-estan-fracasando-los-incentivos-de-la-ue-en-los-balcanes-occidentales Consulta: 6 de octubre de 2009.

3.2 La influencia de la crisis financiera y económica mundial

3.2.1 Efectos en la UE y en los Balcanes

La crisis financiera y económica internacional que se manifestó desde la crisis de las hipotecas *subprime*, debido al estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, en agosto de 2007, es consecuencia, entre otras causas, de la liberalización financiera de las últimas dos décadas, que no fue acompañada de una nueva regulación adecuada y del exceso de liquidez global, generado principalmente por Estados Unidos.

De hecho, se trata de la mayor crisis financiera internacional desde la Gran Depresión. La euforia financiera que distorsionó la percepción del riesgo, llevó a un exceso de apalancamiento que, sumado al sobreendeudamiento de familias y empresas y a la escasa regulación del sector bancario no tradicional; dieron lugar a burbujas, tanto inmobiliarias como de otros activos. Desde septiembre de 2008, la crisis *subprime* se transformó en una crisis sistémica, y la globalización financiera la extendió rápidamente por todo el mundo.

La Unión Europea ha sufrido los efectos de la ralentización económica global, de hecho, Europa ha venido atravesando su peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de las turbulencias económicas y la recesión general, el crecimiento en la UE disminuyó considerablemente. En enero de 2009, la Comisión Europea calculó que en 2008 el crecimiento económico de la UE y la zona del euro¹⁰⁵ había descendido hasta cerca del 1% (en 2007 casi alcanzó el 3%). Las previsiones señalaban que en 2009 el PIB real sufriría una contracción de casi el 2% en ambas regiones, para después registrar un crecimiento aproximado del 0,5% en 2010.¹⁰⁶

De hecho, a finales de noviembre de 2008, la Comisión presentó una serie de medidas a corto y largo plazo con un presupuesto de 200 000 millones de

¹⁰⁵ Es decir, el conjunto de Estados miembros de la UE que han adoptado el euro como moneda oficial (dieciséis de los veintisiete Estados miembros de la UE).

¹⁰⁶ Comisión Europea, “La UE sufre los efectos de la ralentización económica global”, 19 de enero de 2009, [en línea]: http://ec.europa.eu/news/economy/081103_1_es.htm Consulta: 4 de febrero de 2009.

euros (el 1,5% del PIB de la Unión) para incrementar el poder adquisitivo, reactivar el crecimiento y crear empleo.

De esta dotación, se decidió que la mayor parte (170 000 millones de euros) procedería de los presupuestos nacionales. Los 30 000 millones restantes se imputarían a distintos presupuestos europeos y al Banco Europeo de Inversiones.¹⁰⁷ El plan se destinó a proteger a los trabajadores, los hogares y las empresas frente a los riesgos de una crisis financiera cuyos efectos se extendieron al resto de la economía.

En Europa, la crisis comenzó a manifestarse en Islandia, país considerado uno de los mejores lugares del mundo para vivir. Dicho golpe sacudió a la Unión Europea. Pese a que Islandia no es parte de la Comunidad, el desplome de la isla encendió la alarma por la magnitud de la crisis y por el posible efecto contagioso.

Ante el entorno poco favorable, en la Cumbre de primavera llevada a cabo en Bruselas, el 19 y 20 de marzo de 2009, la Unión Europea trató algunos de los problemas surgidos a raíz de la crisis económica mundial. Los líderes comunitarios consagraron sus debates a la reforma del sistema financiero internacional, a los apoyos a la economía real y a la generación de empleos, con la mirada puesta en la reunión del G-20, llevada a cabo a principios de abril, en Londres.¹⁰⁸

Europa del Este fue el escenario de los primeros temblores al interior de la Comunidad. Los socios más nuevos de la UE comenzaron a sufrir los mayores embates de la crisis y sus gobiernos empezaron a flaquear. La crisis económica hizo caer los gobiernos en algunos de los socios nuevos de la UE, como fueron los casos de Letonia y Hungría; arrastrados por el paro, la contracción de sus sistemas productivos y la cuasi quiebra.

¹⁰⁷ Comisión Europea, “La UE quiere reactivar la economía”, 27 de noviembre de 2008, [en línea]: http://ec.europa.eu/news/economy/081127_1_es.htm Consulta: 3 de diciembre de 2008.

¹⁰⁸ Fernando Pescador, “La cumbre de primavera de la Unión Europea se vuelca en la crisis económica”, Lasprovincias.es, 19 de marzo de 2009, www.lasprovincias.es/valencia/20090319/internacional/cumbre-primavera-union-europea-20090319.html - 74k - Consulta: 16 de julio de 2009.

En los años pasados, entre 2004 y 2008, la ampliación ofreció un 1,75% adicional de crecimiento a los países de la ampliación, que vieron aumentar su PIB una media anual del 5,6% (con picos de entre el 7% y el 10% en Eslovaquia y los países bálticos) frente al 2,2% de los Quince.¹⁰⁹

Sin embargo, debido a la crisis, la UE tuvo que acudir con 6.500 millones de euros en rescate de Hungría, en conjunción con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para un rescate de casi 20000 millones de euros para dicho país centroeuropeo.¹¹⁰

El siguiente gobierno en caer fue el del primer ministro checo, Mirek Topolánek, quien dejó su cargo por una moción de censura del Parlamento, acusado de incapacidad para desempeñarse frente a la crisis. Para vergüenza de la UE, Topolánek sucumbió cuando su país presidía la Unión. De hecho, Topolánek participó de la Cumbre del G-20 de Londres, sin contar con poder de decisión en Praga.

En este difícil contexto, el 1 de mayo de 2009, se cumplió el quinto aniversario del ingreso a la UE de diez nuevos miembros procedentes de Europa central y oriental. En los primeros años de esta Europa ampliada reinó la satisfacción, incluso para los más escépticos, los recién llegados registraron un fuerte crecimiento económico y del empleo y la temida llegada a Europa occidental de hordas de trabajadores del Este, que amenazarían a los asalariados locales, no se produjo.¹¹¹

Los escenarios catastróficos agitados por los más críticos tras la entrada el 1 de mayo de 2004 de diez nuevos países en la Unión no se cumplieron según el guión. El funcionamiento institucional de la UE no se colapsó pese a que casi se dobló el número de Estados miembros (de 15 a 27) de una UE que

¹⁰⁹ Véase Marian Tupy, “Los miembros nuevos de la Unión Europea están alcanzando a los viejos” Elcato.org, 5 de septiembre de 2005, www.elcato.org/node/172-21k - Consulta: 6 de agosto de 2009.

¹¹⁰ Véase Negocios.com, “El FMI y la Unión Europea acuerdan un plan de rescate para Hungría” [en línea]: www.negocios.com/negocios/noticia_1img.php?s=36&sm=36¬i=36375-38k - Consulta: 29 de octubre de 2008.

¹¹¹ Marian Tupy, “Los miembros nuevos de la Unión Europea están alcanzando a los viejos”, Elcato.org, 5 de septiembre de 2005, [en línea]: www.elcato.org/node/172-21k - Consulta: 6 de agosto de 2009.

incrementó en un 34% su territorio y en un 26% su población, acercándose a los 500 millones de habitantes tras la entrada en 2004 de diez nuevos países, seguida en 2007 por el ingreso de Bulgaria y Rumania. La Europa ampliada no dejó de funcionar.

Sin embargo, poco tiempo después del aniversario de la ampliación, la Comisión rebajó sus previsiones de crecimiento ante la magnitud de la crisis financiera y la ralentización económica global. Dichas previsiones, que de hecho fueron las que acabaron ajustándose a la realidad, indicaban que en 2009 la economía de la UE retrocedería un 4%, cuando en 2008 creció un 0,8%. Se calculó que el empleo descendería alrededor del 2,5% en 2009 y un 1,5% en 2010. En total la UE perdería unos 8,5 millones de empleos netos entre 2009 y 2010, frente a los 9,5 millones creados entre 2006 y 2008.¹¹²

Según las previsiones, todos los Estados miembros serían afectados por la recesión, aunque con perspectivas de cara al futuro diferentes. Destaca el caso de España, con un crecimiento negativo del 3,2% en 2009. Se anticipa que el PIB seguiría creciendo a un ritmo negativo del 1% en el 2010.¹¹³ Las previsiones para otras grandes economías de la eurozona como Alemania e Italia fueron incluso peores que las españolas, aunque en ambos casos se preveía una recuperación más rápida.

El PIB caería en 2009 un 5,4% en Alemania y un 4,4% en Italia, pero ambas economías registrarían un crecimiento positivo del 0,3 y del 0,1%, respectivamente, en 2010. Incluso en el caso de Irlanda, que alcanzaría un crecimiento negativo del 9% en 2009, se previó una rápida mejora en 2010, cuando su PIB crecería a un ritmo todavía negativo, pero del 2,6%.¹¹⁴

La recesión de dos años que se anunció para España se extendió a toda la UE y a las economías de la eurozona, que seguirían en un crecimiento de -0,1% en

¹¹² Comisión Europea, “Esperando efectos de las medidas de estabilización económica”, 4 de mayo de 2009, [en línea]: http://ec.europa.eu/news/economy/090504_1_es.htm Consulta: 16 de mayo de 2009.

¹¹³ Nacion.com, “Producción de la Unión Europea caerá 4% en 2009”, 5 de mayo de 2009, [en línea]: http://www.nacion.com/In_ee/2009/mayo/05/economia1954185.html Consulta: 7 de octubre de 2009.

¹¹⁴ Ídem.

2010. Además, se anticipó que la UE debía esperar a 2011 para volver a ver crecer sus economías, mientras que según las previsiones, Estados Unidos y Japón registrarían indicadores de crecimiento positivos en 2010.

En este contexto, la *Estrategia y retos principales de la ampliación 2009-2010*, deja en claro que el actual proceso de ampliación se desarrolla en un contexto marcado por una profunda recesión que se ha extendido por doquier. La crisis financiera mundial y la consiguiente recesión económica en 2009 se ha dejado sentir no sólo en los Estados miembros, sino también en los países involucrados en el proceso de ampliación.

La crisis ha supuesto un duro golpe que amenaza con revertir los logros de varios años de alto crecimiento y desplazar a los Balcanes occidentales a una posición aún más baja en la lista de prioridades de los Estados miembros de la UE. Los Balcanes se han visto muy afectados por la crisis financiera mundial y la consiguiente recesión económica, si bien, la región no ha sufrido tanto como los Estados miembros de la UE más afectados, como Letonia, Hungría y recientemente Grecia.¹¹⁵

Sin embargo, tanto Serbia como Bosnia Herzegovina tuvieron que acudir al FMI para solicitar apoyos de emergencia.¹¹⁶ La crisis cayó como un balde de agua fría en los Balcanes, que se disponían a levantar cabeza después de las guerras de secesión yugoslavas en los años noventa y de la costosa transición hacia una economía de mercado.

Los primeros diez meses de 2008, presagiaban uno de los mejores años para las economías de la región balcánica en más de una década. El crecimiento

¹¹⁵ De hecho, cuando en la UE empezaba a hablarse de la recuperación económica, un nuevo terremoto financiero se localizó en Grecia, país que alcanzó una deuda pública que superó en un 13,4% a su PIB en 2009. Por si esto fuera poco, su déficit fiscal de 12,7%, excedió con creces lo que la UE puede permitir a sus países miembros. Además, la grave situación griega puso en aviso a Irlanda, Portugal y España, apurados por su elevado déficit público. Véase Sergio Humberto Espinoza, "Crisis financiera en Grecia: la hecatombe helénica pone en riesgo a la UE, rescate inminente", 13 de febrero de 2010, [en línea]: <http://economiaeurozona.suite101.net/article.cfm/crisis-financiera-engrecia> Consulta: 3 de mayo de 2010.

¹¹⁶ Bosnia negoció un préstamo de 1200 millones de dólares y Serbia uno de 3100 millones. Véase: Jean-Arnault Dérens, "Una Europa sin proyecto en los Balcanes", *Le Monde diplomatique*, Año III, Número 31, Noviembre de 2009, [en línea]: www.eldiplo.com.pe/una-europa-sin-proyecto-en-los-balcanes - Consulta: 11 de marzo de 2010.

económico de Serbia en 2008 fue de 7,5%, muy similar al de toda la región: Croacia y Bosnia Herzegovina crecieron un 6% en los primeros diez meses de 2008, Macedonia, un 5,2%, y Montenegro, un 7%.¹¹⁷ Sin embargo, los efectos de la crisis se hicieron presentes. A finales de 2008 las previsiones económicas anunciaron que esas cifras se reducirán a más de la mitad.

El crecimiento medio del PIB en los Balcanes se reduciría un 3% en 2009, cuando en años anteriores había crecido entre un 5 y 6%, si bien, no se anticipó que entrarían en la recesión de la mayoría de los países de la UE. Sin embargo, el augurio resultó ser más bien optimista ante la caída de las inversiones en la región balcánica.¹¹⁸ La ralentización de la actividad económica durará hasta fines de 2010 o principios de 2011.

Además, existe el temor de que aumente el ya elevado desempleo: de 30% en Bosnia-Herzegovina (según cifras oficiales que otras fuentes elevan a 45%), en Croacia es de 11.8%, en Macedonia, de 34,9%, en Montenegro, de 11% y en Serbia de 20%. Los sectores más golpeados son las industrias textil y metalúrgica, además del turismo y los servicios.¹¹⁹ Estos últimos son precisamente los responsables del gran crecimiento económico de la región en los últimos años, en especial en Croacia y Montenegro.

3.2.2 El recrudescimiento de la crisis interna en la UE

Como se ha mencionado, tras la gran ampliación de la UE en 2004 y el ingreso de Rumania y Bulgaria en 2007, el tema de las nuevas adhesiones no ha estado muy presente en el orden del día de los países europeos. En primer lugar, porque la UE todavía no ha conseguido asimilar las dos últimas adhesiones y, segundo, porque los dirigentes europeos querían que el Tratado de Lisboa entrara en vigor antes de que se produjeran nuevas ampliaciones. Sin embargo, aunque la falta de entusiasmo de cara a futuras ampliaciones viene de atrás, se ha exacerbado en los últimos tiempos.

¹¹⁷ Vesna Peric Zimovic, "Economía-Balcanes: La esperanza es lo último que se perdió", 19 de diciembre de 2008, [en línea]: www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=94932 - Consulta: 4 de marzo de 2009.

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Ídem.

A pesar de que la mayoría de los países de la ampliación de 2004 habían venido presentando fuertes tasas de crecimiento económico y de creación de empleo, la crisis financiera que se convirtió en una crisis global, alteró esa situación y provocó que algunos de los nuevos Estados miembros se resintieran por haber tenido que recurrir al FMI ante la ausencia de una mayor ayuda europea.

La crisis económica, al afectar especialmente a los países del Este, no ha ayudado, sino todo lo contrario, a los partidarios de seguir con la ampliación, al fortalecer las tendencias “naturales” en cada Estado, que se alimentan con las protestas legítimas de los trabajadores contra las deslocalizaciones industriales hacia el Este o contra su sustitución por mano de obra extranjera y mucho más barata.

Las dudas sobre el futuro del proceso de ampliación fueron exacerbadas por la crisis financiera y económica internacional. El espíritu de solidaridad, uno de los pilares en los que se funda la UE, se ha fracturado. La crisis ha amenazado con anular el espíritu de solidaridad en beneficio de las tentaciones proteccionistas.

La crisis intensificó el debate sobre las fronteras de la Unión y ha tenido un profundo impacto político en la dinámica de la integración europea, debido a que coincidió con el recrudecimiento de la incertidumbre institucional en la UE por el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa.

Enfrentados a un futuro económico e institucional incierto, algunos Estados europeos liderados por Alemania se manifestaron a favor de frenar la entrada de nuevos países a la UE, provocando el descontento de los Balcanes, que se niegan a ser el chivo expiatorio de la coyuntura.

La canciller alemana, Angela Merkel, señaló la necesidad de hacer una pausa en el proceso de ampliación de la Unión Europea, por lo menos hasta que fuera ratificado el Tratado de Lisboa sobre la reforma a las instituciones del viejo continente, por lo que cinco años después de su masiva ampliación al Este,

la UE podía paralizar la admisión de nuevos miembros en espera de conocer la suerte definitiva que correría el Tratado con el que espera agilizar la toma de decisiones.¹²⁰

De nueva cuenta, Alemania, que tras su reunificación había sido uno de los principales promotores de la ampliación de la UE, defendió la necesidad de hacer un alto mientras no se despejara la incertidumbre en torno al Tratado de Lisboa. Desde lo más alto del gobierno alemán se argumentó que no podrían producirse nuevas adhesiones sin las mejoras institucionales del tratado heredero de la fallida Constitución Europea.

De acuerdo a lo esbozado por Merkel, sólo Croacia tendría oportunidad de convertirse en miembro de la UE en el corto plazo. Luego de ello no debían incorporarse nuevos países antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La "pausa" después de la prevista adhesión de Croacia, sería en provecho del "fortalecimiento de la identidad y las instituciones" de la UE. Según Merkel, la UE requiere una "consolidación" antes de recibir otros miembros.¹²¹

Otro Estado de peso en la UE como lo es Francia también advirtió que no habría nuevas ampliaciones mientras no fuera ratificado por unanimidad el Tratado de Lisboa. La postura de Francia tiene que ver sobre todo con su oposición al ingreso de Turquía en la UE, oposición compartida con países como Alemania.

La posición a favor de frenar la entrada de nuevos miembros a la UE despertó críticas tanto de miembros del bloque comunitario como de naciones que aspiran a ingresar en éste. Sin embargo, para muchos Estados, seguir con la ampliación llevaría aparejado el riesgo de una disolución del carácter político de la UE, un alto en la profundización de las políticas comunes y la victoria, a la postre, de los defensores de una supraestructura relegada al rango de un

¹²⁰ Ecodiario, "La ampliación de la UE, en punto muerto cinco años después de la entrada del Este" [en línea]: ecodiario.eleconomista.es/.../Ampliacion-de-la-UE-en-punto-muerto-cinco-anos-despues-de-entrada-del-Este.html - 25k – Consulta: 29 de abril de 2009.

¹²¹ Rebelión.org, "Punto muerto en la UE cinco años después de su ampliación" [en línea]: www.rebelion.org/noticia.php?id=84680 - 9k – Consulta: 1 de mayo de 2009.

simple gran mercado. A pesar de ello, la falta de avance en la ratificación del Tratado de las reformas europeas no podía atribuirse a los países que no forman parte de la UE.

En ese sentido, fue un paso importante, pero no decisivo, la ratificación del Tratado de Lisboa en el Senado de la República Checa. La caída del gobierno checo, en pleno ejercicio de la presidencia semestral europea, añadió incertidumbre al resultado de la votación en el Senado y otorgó protagonismo al presidente Vaclav Klaus, tenaz euroescéptico, quien presentó una protesta ante el Tribunal Constitucional de su país para que dictaminara si el Tratado era compatible con la legislación checa, y no confirmó si firmaría el texto, el último paso legal.¹²²

Sin embargo, aún quedaba pendiente la cuestión de Irlanda. Dublín exigía "garantías jurídicas" de que el Tratado no interfiriera en su prohibición del aborto, su neutralidad militar o su fiscalidad, y para ello pidió un protocolo que se debía votar en los veintisiete miembros de la UE. Tras agónicas negociaciones, obtuvo el compromiso de sus socios.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2008, se acordaron ciertas cesiones a Irlanda para que se aceptara una nueva consulta popular antes de noviembre de 2009, aunque prevalecía la incertidumbre al respecto. A pesar de ello, ha seguido patente el poder de atracción de la UE y el papel que desempeña en la promoción de estabilidad, seguridad y prosperidad.

De hecho, el gran incentivo para la ampliación en curso es la preocupación de la UE en el sentido de que cerrar la puerta podría desalentar a los Estados menos desarrollados, en este caso, las repúblicas ex yugoslavas, a ejecutar las necesarias reformas económicas y políticas. Esto podría incrementar el riesgo de inestabilidad o conflicto en la región balcánica. Como proyecto de paz, Europa no puede prescindir de los Balcanes.

¹²² Véase María Ramírez, "República Checa ratifica el Tratado de Lisboa", *Elmundo.es*, 7 de mayo de 2009, [en línea]: www.elmundo.es/elmundo/2009/05/06/internacional/1241623302.html - 26k Consulta: 20 de junio de 2009.

3.3 El bloqueo esloveno a las negociaciones de adhesión de Croacia

Es evidente que las perspectivas de integración de los Balcanes en la UE se han visto ensombrecidas tanto por la incertidumbre institucional como por la crisis financiera y económica. En este contexto, sobresale la importancia de la continuación del proceso de ampliación a través de Croacia que, como fue expuesto en el capítulo anterior, es el único país balcánico con perspectiva de adhesión a corto plazo.

A pesar de que la UE ha sido más estricta con Croacia, el ex primer ministro y líder de la HDZ, Ivo Sanader, se había mostrado optimista e incluso había marcado como fecha de entrada en la UE el año 2009. Pero ello dependía de la reforma institucional de la UE, la cual, no había sido posible debido al rechazo irlandés al Tratado de Lisboa.

Sin embargo, cabe destacar que a pesar del entorno adverso, Croacia haya conseguido avanzar en sus negociaciones de acceso a la UE, como lo muestra la siguiente línea de tiempo que ilustra el camino de la república ex yugoslava hacia la integración europea desde la firma del AEA en 2001, hasta diciembre de 2008.

El progreso de Croacia hacia la UE

Fecha	Suceso
29 de octubre de 2001	Firma el Acuerdo de Estabilización y Asociación
21 de febrero de 2003	Presentación de la candidatura croata
18 de junio de 2004	Croacia recibe el estatus oficial de candidato
20 de diciembre de 2004	El Consejo de Europa establece la fecha para el inicio de las negociaciones para el 17 de marzo de 2005

1 de febrero de 2005	El AEA entra en vigor
16 de marzo de 2005	Negociaciones pospuestas
3 de octubre de 2005	Inicio de las negociaciones
12 de junio de 2006	Apertura y cierre del capítulo de Ciencia e Investigación del acervo comunitario
28 de junio de 2006	Apertura de los capítulos de Política de Competencia y Unión de Consumidores del acervo
20 de julio de 2006	Apertura del capítulo de Política Social y Empleo del acervo
11 de diciembre de 2006	Apertura y cierre del capítulo de Educación y Cultura del acervo
29 de marzo de 2007	Apertura del capítulo de Ley de la Propiedad Intelectual del acervo
26 de junio de 2007	Apertura de seis capítulos del acervo: Derecho de Establecimiento y Libertad de Suministro de Servicios, Ley de Compañías, Servicios Financieros, Medios de Información y Sociedad, Estadísticas y Control Financiero
12 de octubre de 2007	Apertura de los capítulos de Protección del Consumidor y la Salud y Relaciones Exteriores del acervo
20 de diciembre de 2007	Apertura de los capítulos de Redes de Trabajo Trans-Europeas y Provisiones Financieras y Presupuestarias del acervo
21 de abril de 2008	Apertura de los capítulos de Política de Energía y Transporte del acervo

17 de junio de 2008	Apertura de los capítulos de Política Social y Empleo y Libertad de Movimiento para Trabajadores del acervo
25 de julio de 2008	Apertura de capítulo de Libre Transporte de Bienes del acervo y cierre del capítulo de Política de Empresas e Industrial
30 de octubre de 2008	Cierre del capítulo de Relaciones Exteriores
19 de diciembre de 2008	Apertura del capítulo de Consecución Pública y cierre de los capítulos de Ley de la Propiedad Intelectual, Medios de Información y Sociedad, y Política Económica y Monetaria

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web oficial "Negociations for the accession of the Republic of Croatia to the EU": <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?jezik=2> Consulta: 6 de agosto de 2010.

Pese a que la crisis interna de la UE fue agravada por la crisis económica, el gobierno croata ha afirmado que la adhesión a la UE es la mejor manera de evitar la repetición de una historia de guerra, así como la solución para el futuro de la región de los Balcanes. Esto es especialmente cierto en el caso de Croacia pues entre los retos que enfrenta para su adhesión, el más difícil ha sido quizá lo concerniente a la relación con sus vecinos, en particular, las cuestiones fronterizas.

La línea de tiempo del camino de Croacia hacia la UE se detiene en diciembre de 2008 porque en esa fecha las negociaciones de adhesión de Croacia fueron bloqueadas, pero no por difícil ambiente político y económico en la UE; lo que ocasionó el bloqueo fue precisamente un añejo conflicto fronterizo, con su vecina, la también república ex yugoslava y miembro de la UE desde mayo de 2004: Eslovenia.

3.3.1 Un conflicto fronterizo que requería una solución inmediata

El principal obstáculo que ha frenado la entrada de Croacia en la Unión Europea, es la turbulenta relación que ha mantenido con Eslovenia desde el comienzo del proceso secesionista en 1991. Espinosas cuestiones marcan la

historia reciente de ambas naciones. Las fronteras siguen sin estar determinadas pues hay varios puntos sobre los que penden disputas sobre soberanía.

Desde que se iniciaron los procesos secesionistas de los países integrantes de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia, en 1991, Croacia ha mantenido una disputa incruenta con Eslovenia por la soberanía de la zona fronteriza de Istria.¹²³ En esta disputa sobre la frontera terrestre y marítima, lo que más interesa a Eslovenia es la frontera marítima, la bahía de Savudrija (nombre croata) o bahía de Piran (nombre esloveno), en el mar Adriático, actualmente, 1.000 kilómetros pertenecen a Croacia y 35 a Eslovenia.

Para Croacia, la bahía debía dividirse por la mitad, algo establecido también por el Derecho Internacional, mientras que Eslovenia reclamaba toda la bahía y su salida al mar abierto. El problema es que aun cuando los eslovenos se quedasen con toda la bahía, tendrían que pasar por aguas croatas o italianas para llegar a mar abierto. Los eslovenos consideraban esto inaceptable y que debían tener salida directa desde sus aguas territoriales a aguas internacionales.

El desencuentro se agravó debido a que Croacia había mantenido una actitud desafiante en lo que respecta a sus conflictos territoriales. La decisión unilateral de declarar en el mar Adriático una zona protegida por su interés ecológico y marítimo, privando a Eslovenia del acceso a aguas internacionales, enfrentó a Croacia con la posibilidad de que Eslovenia vetara su incorporación a la UE. Por lo que el gobierno croata modificó la redacción por una solución de compromiso en el sentido de que la zona de exclusión no se aplicaría a los países miembros de la UE.

Por su parte, el gobierno esloveno, consciente de su posición de privilegio frente a Croacia, dado que tiene voz y voto en las instituciones comunitarias,

¹²³ Eslovenia retiró su apoyo a la candidatura de Croacia para ingresar en la UE, después de que 12 miembros del partido opositor esloveno fueran detenidos por intentar cruzar la zona fronteriza de Istria, en litigio desde 1991, en la que no existía puesto fronterizo, negándose asimismo a mostrar identificación. En consecuencia, el primer ministro esloveno, Anton Rop, llamó a consultas a su embajador en Zagreb.

inició una ofensiva sobre los temas fronterizos en 2004 y 2005, anunciando la creación de una zona de exclusión económica más allá de su estrecha franja de costa adriática.

De hecho, un tratado entre ambos países celebrado en 2001, sobre fronteras terrestres y marítimas, contemplaba la cesión de la mayor parte de la Bahía de Piran y el acceso marítimo de Eslovenia a varios pueblos fronterizos en Croacia. Sin embargo, este país nunca llegó a ratificar el compromiso.

Las autoridades de ambos países, conscientes de que la situación volvió insostenible, iniciaron, desde finales de 2005, una política de acercamiento dirigida a solucionar los problemas pendientes. Por parte del gobierno croata, se sugirió que ambos Estados se sometieran a un arbitraje internacional para dirimir las cuestiones fronterizas.

Sin embargo, Eslovenia acusó a Croacia de que en la documentación entregada a la Comisión durante el proceso de negociación, que incluye la cartografía, predecía una frontera no definida. La Presidencia francesa intentó resolver el conflicto preparando una declaración conjunta en la que las dos partes expresarían que la documentación del proceso de negociación bajo ningún concepto prejuzgaría la frontera.

Pero el gobierno esloveno rechazó esta iniciativa y pidió que Croacia declarase nulas todas las leyes desde el 25 de junio de 1991 (fecha de secesión de la antigua Yugoslavia de los dos países) que tuviesen alguna relación con los territorios objeto de desacuerdo, y que se obligase a no usar ninguno de los documentos presentados en el proceso de negociación con la UE en el futuro arbitraje sobre la frontera. Como es comprensible, Croacia rechazó esta condición radical considerándola un chantaje por parte de Eslovenia.

En la reunión de los primeros ministros en Bled en agosto del 2007, se llegó a un acuerdo marco para llevar el caso ante el Tribunal Internacional de la Haya. Asimismo, se formó una comisión mixta cuyo objetivo era ajustar las posiciones de los dos países dentro del marco legal del Tribunal, que presentó sus

conclusiones en enero de 2009. No obstante, Eslovenia manifestó que prefería evitar una solución jurídica y apostó por la solución política del problema.

Cabe mencionar que Croacia tiene un problema similar con Montenegro en la bahía de Kotor, pero en este caso ambos países manifestaron su acuerdo en resolver la disputa ante un órgano internacional de justicia y están trabajando en una comisión mixta preparando la documentación necesaria. Mientras tanto, las dos partes se comprometieron a congelar el asunto.

Sin embargo, en el caso de la disputa con Eslovenia, habida cuenta de que este país es un Estado miembro de la UE desde 2004, esto podía retrasar la deseada adhesión de Croacia a la UE varios años. De hecho, en diciembre de 2008, ante el poco éxito de la política de acercamiento y el fracaso de la iniciativa francesa, Eslovenia vetó el avance de las negociaciones para el acceso de Croacia en la UE.¹²⁴ El veto esloveno, aunado a la incertidumbre institucional vivida en la UE, acabó con el plan de Zagreb de concluir en 2009 las negociaciones de adhesión a la UE.

Por su parte, la UE consideraba la disputa entre Croacia y Eslovenia como un problema bilateral y deseaba apartarlo de las negociaciones de adhesión. Sin embargo, Eslovenia según su primer ministro Borut Pahor, lo consideraba una cuestión europea, puesto que Eslovenia forma parte de la UE, que es un todo, y no podía estar Eslovenia de un lado y la UE de otro. Además, Eslovenia declaró a la UE y a la Presidencia checa que no aceptaría presiones para retirar su veto a Croacia, amenazando con organizar un referéndum sobre la entrada de Croacia en la UE.

Desde el punto de vista de los políticos eslovenos, la posición de su país de bloquear a Croacia para lograr una mejor posición negociadora en las cuestiones abiertas entre los dos Estados estaba justificada. La pregunta es si este tipo de comportamiento era conforme con el espíritu y las bases de la UE,

¹²⁴ Eliseo Oliveras, "Eslovenia bloquea las negociaciones de adhesión de Croacia a la UE" [en línea]: www.elperiodico.com/.../eslovenia-bloquea-las-negociaciones-de-adhesi-n-de-croacia-a-la-ue.aspx - Consulta: 11 de marzo de 2009.

que Eslovenia debía defender. Si Eslovenia seguía insistiendo en que la disputa territorial se resolviera antes de la adhesión de Croacia, esto suponía un aplazamiento de cinco o seis años de la adhesión. Por ello, los demás países de la Unión debían presionar a Eslovenia y a Croacia para que resolvieran todas las cuestiones abiertas fuera del proceso de negociación.¹²⁵

Además del trabajo de Croacia para lograr cumplir todas las obligaciones resultado del proceso de las negociaciones de adhesión a la UE, el gobierno debía encontrar la forma de resolver su disputa con Eslovenia. No obstante, todo dependía de la solución de la disputa, ya que en tanto no se llegara a un acuerdo, no podían continuar las negociaciones. Los dos países debían involucrarse más para resolver la cuestión con la ayuda y el apoyo de la UE.

Eslovenia y Croacia defendían firmemente su posición, por lo que parecía poco probable que se encontrara una solución fácil y rápida. Por ello, la UE debía insistir en apartar las desavenencias bilaterales del proceso de negociación y obligar a los dos países a encontrar una solución aceptable para ambos y basada en el Derecho Internacional.

Ante esta situación, el Comisario de la Unión Europea para la ampliación, Olli Rehn, ofreció a Eslovenia y Croacia la ayuda comunitaria para solucionar su litigio fronterizo marítimo. Rehn llamó a ambos países a solucionar la disputa con "el espíritu de las relaciones de buena vecindad". El comisario europeo de la ampliación sugirió crear una corte de arbitraje para resolver la disputa fronteriza entre Eslovenia y Croacia.¹²⁶

Para la UE, el bloqueo en el proceso de adhesión de Croacia afectaba su credibilidad y política en los Balcanes, donde la multiplicación de problemas territoriales afectaba la ya dañada perspectiva europea de la región. Por ello, por primera vez, el comunicado anual de la Comisión Europea, *Estrategia y*

¹²⁵ Natasha Mihajlovic, "2009: el año decisivo para Croacia" *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 37/2009, [en línea]: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari37-2009 Consulta: 4 abril de 2009.

¹²⁶ Véase Soitu.es, "La UE se ofrece a Eslovenia y Croacia para solucionar el conflicto fronterizo", 22 de enero de 2009, [en línea]: www.soitu.es/soitu/.../1232627510_131268.html - Consulta: 3 de abril de 2009.

retos principales de la ampliación (2009-2010), incluye las “cuestiones bilaterales” entre los “retos clave”.

Sin embargo, durante 2009, en Croacia, el bloqueo esloveno supuso una gran frustración para las negociaciones con la UE. El primer ministro, Ivo Sanader presentó su renuncia el 1º de julio. Aparentemente, quien fuera el ideario y constructor del perfil europeísta croata, autor del rápido acercamiento a Bruselas, y quien consiguiera el acceso croata a la OTAN, habría renunciado ante la frustración que representaba el veto que la vecina y enemistada Eslovenia mantenía para evitar el acceso de Croacia a la Unión Europea.¹²⁷

De hecho, la política nacional croata, aparte de la crisis económica, estuvo marcada por la crisis política que provocó Sanader al comunicar su dimisión y retirada de la vida política. En plena crisis económica y con la angustia por el bloqueo esloveno, esto se percibió como un acto de cobardía e irresponsabilidad.¹²⁸

Por ello, como consecuencia del difícil entorno económico y político, la UE apoyó oficialmente la propuesta de Olli Rehn de un Tribunal especial para resolver la disputa fronteriza entre Eslovenia y Croacia, que bloqueaba la estrategia comunitaria de expansión hacia los Balcanes. La mayoría de los Estados miembros de la UE manifestó que la situación no podía estar en un punto muerto para siempre, por sus implicaciones para toda la región.

Sin embargo, no fue sino hasta finales del verano de 2009, con la llegada de la nueva primera ministra croata, Jadranka Kosor, que las partes involucradas consiguieron salir del impasse. Tanto Kosor, como su homólogo esloveno, Borut Pahor, fueron logrando el necesario apoyo en sus respectivos Parlamentos para llegar a un acuerdo para la solución del conflicto fronterizo.

¹²⁷ Juan B. Scartascini del Río, “Islandia, Croacia y la piedra filosofal de la ampliación europea”, 22 de julio de 2009, <http://www.observanto.com/contenido/155/Islandia-Croacia-ampliacion-europea.html>
Consulta: 6 de agosto de 2009.

¹²⁸ Natasha Mijajlovic, “Punto y aparte: el comienzo de una nueva década en Croacia”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 60 /2010, [en línea]:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari60-2010 Consulta: 30 de agosto de 2010.

En una declaración realizada el 11 de septiembre, la primera ministra croata y su homólogo esloveno, anunciaron que habían llegado a un acuerdo sobre la forma de solución del litigio fronterizo entre ambos países. Además, el primer ministro esloveno dio la buena noticia de que su país renunciaría a su veto a las negociaciones de acceso de Croacia a la UE.

Aunque puede decirse que el acuerdo fue resultado del esfuerzo diplomático de la UE, el talante conciliador de Kosor, ayudó a que las relaciones entre los dos países viraran del encrespamiento a la colaboración y al entendimiento mutuo. Así, el 4 de noviembre en Estocolmo, se firmó un acuerdo entre los primeros ministros de Croacia y Eslovenia, que compromete a ambos países a un arbitraje organizado por la Unión Europea que pondrá fin al litigio fronterizo que mantienen desde hace 18 años en el mar Adriático.

Asimismo, el acuerdo impide que Eslovenia pueda bloquear a Croacia en su camino a la UE. Se estableció que el litigio será resuelto por una Corte de Arbitraje formada por cinco expertos en Derecho internacional, tres de ellos de una lista propuesta por Bruselas. La Corte determinará la frontera entre los dos países, la conexión de Eslovenia con alta mar y el régimen de navegación en la zona fronteriza.¹²⁹

Con este paso, el litigio fronterizo entre Eslovenia y Croacia fue separado del proceso de negociación de Croacia con la UE. El proceso de arbitraje se iniciará después de que Croacia firme el Acuerdo de acceso a la UE y se calcula que durará al menos un año.

3.4 Oportunidades y desafíos para los Balcanes

A principios de julio de 2009, el Consejo Europeo informó la decisión de abolir el régimen de visas a partir del 1º de enero de 2010, para los ciudadanos de Serbia, Montenegro y Macedonia. Estos podrán circular libremente en el

¹²⁹ Véase EL MUNDO.ES, “Arbitraje europeo pondrá fin al litigio fronterizo entre Eslovenia y Croacia”, 4 de noviembre de 2009, [en línea]: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/04/internacional/1257345742.html> Consulta: 4 de marzo de 2010.

espacio Schengen¹³⁰ durante tres meses sin derecho a trabajar, un privilegio del que ya gozan los residentes croatas.

Este es un paso prometedor para los Balcanes y era esperado con impaciencia por todos los ciudadanos de los países involucrados. Sin embargo, de acuerdo a Jean-Arnault Dérens,¹³¹ el levantamiento del régimen de visas se parece a un “premio consuelo”, al lado de una integración lentificada.¹³²

La medida no incluye a Bosnia-Herzegovina, Albania ni Kosovo. Estos tres países no cumplen las estrictas condiciones fijadas por la hoja de ruta sobre las políticas migratorias y el control de fronteras, en particular la creación de pasaportes biométricos, la firma de convenios de readmisión, la creación de centros de detención para inmigrantes clandestinos que provienen de terceros países, etc.

A pesar de ello, la liberalización de visados podía ser un paso estratégico en la dirección de la "pronta integración", debido a que uno de los primeros pasos a dar por cualquier potencial candidato a entrar en las instituciones europeas es conseguir la liberalización de visados. Pero si esto no es seguido por una acción política audaz de parte de la UE, podría simplemente convertirse en un embalaje del status quo.

En ese sentido, ha sido fundamental que con el fin de 2009, la sombra en el terreno institucional comenzara a desvanecerse. El momento clave fue el “sí” de Irlanda al Tratado de Lisboa el 2 de octubre de 2009. Como la gran mayoría de los países ya había ratificado el Tratado, para evitar la necesidad de repetir la ratificación del nuevo texto modificado, se decidió incluir los cambios en forma de anexo, al Tratado de adhesión de Croacia, que también deberá ser aprobado por todos los Estados miembros.

¹³⁰ Es aquel formado por la mayoría de los Estados miembros de la UE y algunos terceros países para suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada.

¹³¹ Historiador y periodista francés, especialista en los Balcanes, editor en jefe de *Courrier des Balkans*.

¹³² Jean-Arnault Dérens, “Una Europa sin proyecto en los Balcanes”, *Le Monde diplomatique*, Año III, Numero 31, Noviembre de 2009, [en línea]: www.eldiplo.com.pe/una-europa-sin-proyecto-en-los-balcanes - Consulta: 11 de marzo de 2010.

Irlanda había rechazado el Tratado de Lisboa en una primera votación en 2008, pero paradójicamente, la crisis económica hizo que los irlandeses dejaran de lado otras consideraciones y se decidieran por no obstaculizar la relación con la Unión Europea que ha sido clave en el milagro económico que el país empezó en los años noventa.

A pesar de la ratificación irlandesa, el proceso estaba detenido debido al recurso legal interpuesto por el presidente de la República Checa, Vaclav Klaus. Sin embargo, el Tribunal Constitucional de su país dictaminó que el Tratado de Lisboa no contradice la ley checa, eliminando el último obstáculo legal para su ratificación. Con la firma del Tratado por parte del presidente checo en noviembre de 2009 se finalizó el proceso de ratificación, permitiendo con ello la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supone una gran oportunidad para los países balcánicos, en el sentido de que esto permitirá futuras ampliaciones. Además, es algo muy importante, justo cuando la grave crisis económica importada de Estados Unidos no ha hecho sino aumentar el atractivo que la UE ejerce sobre los Estados vecinos de los veintisiete. La UE, vista desde fuera como un sólido refugio ante todas las tempestades, ha seguido atrayendo candidatos. Precisamente en esta coyuntura, la UE ha recibido nuevas solicitudes de adhesión: de Montenegro, Albania, Islandia y Serbia.

Con respecto a las repúblicas ex yugoslavas, Montenegro presentó en París, el 15 de diciembre de 2008, su solicitud de ingreso a la Unión Europea. La solicitud fue hecha por el jefe de gobierno montenegrino, Milo Djukanovic, al entonces presidente en turno de la UE, Nicolas Sarkozy y al comisario de la ampliación, Olli Rehn. El gobierno montenegrino calificó el ingreso en la UE como "objetivo estratégico".¹³³

Por su parte, Serbia presentó su candidatura a la Unión Europea el 22 de diciembre de 2009, en un acto de alta carga simbólica para toda la región

¹³³ Deutsche Welle, "Montenegro pide oficialmente ingreso a la Unión Europea", 15 de diciembre de 2008, [en línea]: www.dw-world.de/dw/article/0,,3877765,00.html – Consulta: 9 de agosto de 2009.

balcánica, que ve cómo la principal potencia regional y un país hasta hace poco considerado un paria en la escena internacional llama a la puerta del club más ambicionado del mundo. De hecho, Serbia llama a la puerta de la UE justo diez años después de la guerra de Kosovo.¹³⁴

La llegada de Serbia al umbral comunitario confirma que la ensangrentada región balcánica ha evolucionado hacia la estabilidad. Serbia lleva ya diez años de vida democrática, hace una década que acabó la guerra y han pasado diez años desde el fin del aislamiento. Durante estos años el principal objetivo de los dirigentes serbios ha sido integrar a su país en la Unión Europea.

Por otro lado, la Comisión Europea recomendó, a través de su documento de estrategia de ampliación, la apertura de las negociaciones de adhesión con Macedonia, en base a los logros alcanzados en una serie de áreas clave. A su vez, las conversaciones de alto nivel extra oficiales entre Macedonia y Grecia con respecto al nombre de la primera, se reanudaron, luego de largo tiempo de parálisis.

Sin embargo, al parecer el reto más difícil que aún queda por superar es el concerniente a la grave crisis económica. En los Balcanes no se espera una recuperación económica drástica rápida, si bien, existen señales que indican que ha pasado lo peor en términos de la dramática caída de los niveles de crecimiento. Según el Banco Europeo para la Cooperación y el Desarrollo (BECED), los países balcánicos, luego de registrar una contracción del 6% en 2009, seguirán en 2010, con un crecimiento negativo, pero este será de 1.4%,¹³⁵ sin embargo, no se prevé una recuperación hasta por lo menos 2011.

Los efectos de la crisis financiera y económica internacional han sido menores que en algunos de los más afectados miembros de la UE debido que las perspectivas de un hipotético ingreso han brindado el sostén necesario a los

¹³⁴ Ricardo Martínez de Rituerto, “Serbia llama a la puerta de Europa a los diez años de la guerra de Kosovo”, EL PAIS.COM, 23 de diciembre de 2009, [en línea]:

www.elpais.com/.../Serbia/llama/puerta/Europa/anos/guerra/Kosovo/.../Tes - Consulta: 1 mayo de 2010.

¹³⁵ Negocios.com, “El EBRD anticipa una recuperación más rápida para los países de Europa del este”, 22 de enero de 2010, [en línea]: www.intereconomia.com/.../ebrd-anticipa-recuperacion-mas-rapida-los-paises-europa - Consulta: 6 de marzo de 2010.

capitales para el establecimiento y permanencia en tales países. Este fenómeno se vio especialmente reflejado en Croacia y Montenegro. Sin embargo, la crisis no podría haber llegado en peor momento para los Balcanes, casi al comienzo del proceso de transición económica.

Los recientes años de boom han ido de la mano de altos niveles de déficit fiscal, particularmente en Serbia y Bosnia Herzegovina, mientras que el crecimiento ha tenido un impacto menor en la reducción de las altas tasas de desempleo. El lento ritmo de las reformas estructurales implica que la capacidad de exportación es todavía muy baja, mientras que la demanda de importación ha sido muy alta.

Este camino no es sostenible sin una alta y constante afluencia de financiación extranjera, tanto para las inversiones como para el consumo. Pero la afluencia de capital extranjero se ha suspendido prácticamente y no regresará a los niveles anteriores a la crisis durante varios años. La crisis ha tenido gran impacto sobre las exportaciones y en la inversión extranjera directa, y en ese sentido, la región balcánica depende de la UE, donde las consecuencias en algunos países han sido mayores que en Estados Unidos, origen de la crisis.

En otras palabras, el modelo de transición económica empleado por los Estados de Europa Central y del Este durante los últimos quince años podría ya no estar disponible para los Balcanes (y muchos también cuestionan sus resultados en Europa Central y del Este).¹³⁶

De ahora en adelante, la región tendrá que contar mucho más con sus ahorros e inversiones nacionales, lo que no es algo fácil en países pobres con fuertes demandas sobre sus presupuestos, y dadas las altas tasas de desempleo, la gran proporción de población retirada y económicamente inactiva y la necesidad de llevar a cabo reformas costosas en el sector público.¹³⁷

¹³⁶ Judy Batt, “¿Señales de esperanza en los Balcanes occidentales?” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Policy Brief, No. 21- Noviembre 2009, [en línea]: <http://www.fride.org/publicacion/671/signos-de-esperanza-en-los-balcanes-occidentales> Consulta: 10 de febrero de 2010.

¹³⁷ Ídem.

Las clases medias de la región, que en los últimos años han empezado a recuperarse de los efectos devastadores de la guerra y la hiperinflación en los años noventa, ahora deben enfrentarse a la perspectiva de una austeridad renovada, a la vez que deben pagar hipotecas y créditos bancarios denominados en moneda extranjera (principalmente euros), cuyo valor se ha disparado a medida que han devaluado las monedas nacionales. No es necesario describir las preocupantes implicaciones políticas de esta situación.

Existe un gran riesgo de que la crisis económica destruya la tímida “normalización” social en curso. Las clases medias que comenzaban a reconstituirse corren el riesgo de verse mermadas por la crisis, como lo fueron a principios de los noventa por las guerras, las sanciones internacionales y la hiperinflación. Son precisamente esas capas sociales las que han estado más aferradas a la perspectiva europea y las que han llevado al poder a formaciones democráticas “proeuropeas”.

Es por ello que la UE debía enviar un mensaje positivo a la región balcánica, coadyuvando a la integración europea de Croacia. A pesar de que esta república ex yugoslava se ha visto muy afectada por la crisis económica, y sufrió en 2009, como los demás países balcánicos, una contracción del crecimiento económico de 6%, con un índice de desempleo cercano al 15%; desde el punto de vista económico, parece estar preparada para integrarse en el mercado europeo, pues ha mantenido la estabilidad macroeconómica y su sector bancario ha resistido con solidez.

A partir del acuerdo para la solución de su conflicto fronterizo con Eslovenia, Croacia ha podido continuar las negociaciones para su ingreso a la UE. Hasta el momento, Croacia ha concluido 22 de los 35 capítulos del acervo comunitario y abrió los tres últimos, es decir, los capítulos 8 (Competencia), 23 (Judicial y Derechos Fundamentales) y 31 (Política Exterior y de Seguridad y Defensa), y se cerraron el número 5 (Fiscalía) y 16 (Sistema impositivo).

Al abrir todos los capítulos de negociación necesarios para acceder a la Unión Europea, Croacia ha dado un “paso irreversible” poco antes de concluir la

Presidencia rotaria a cargo de España, de acuerdo al ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, quien presidió la Conferencia de Adhesión de la república ex yugoslava. Moratinos recalcó la “satisfacción” de España por haber dirigido el proceso final de apertura de todos los capítulos de negociación con Croacia, con lo que se determina si un Estado está preparado política y económicamente para entrar en la UE.¹³⁸

Con esto, Croacia y la Unión Europea iniciaron la recta final de las negociaciones para la entrada en la UE del país balcánico que, al ritmo actual de las negociaciones, podría firmar el tratado de adhesión en el curso de la presidencia húngara de la UE, es decir, durante los primeros seis meses de 2011. Para ello, Croacia debe seguir comprometida con las reformas pendientes más importantes, como la continuación de la lucha contra la corrupción y la reestructuración del sector de la construcción naval.

¹³⁸ Presidencia española de la Unión Europea. “Croacia da un paso definitivo a su entrada en la UE”, 30 de junio de 2010, [en línea]: eu2010.es/es/documentosynoticias/.../jun30_croacia.html Consulta: 23 de julio de 2010.

Conclusiones

La participación de la UE durante la desintegración yugoslava en los años noventa fue en la mayoría de los casos, errática, debido a que se trató de un proceso marcado por las divisiones entre los Estados miembros y por la falta de un mayor protagonismo europeo una vez que se produjo la intervención militar. Sin embargo, la lección para la UE fue el hecho de que las repúblicas ex yugoslavas deben tener una perspectiva europea porque el proyecto de integración europeo ha sido un proyecto de paz desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Las turbulencias balcánicas no sólo han sido negativas para dichos países sino también para toda Europa que ha debido acudir constantemente en apoyo de la región y recurrir a la OTAN y a Estados Unidos para pacificar la zona. La UE no puede permitirse tener en su entorno una región desestabilizada. Es por ello que la integración de las repúblicas ex yugoslavas en la UE, se ideó para estabilizar una región que se ha caracterizado por su tendencia a constantes guerras y zozobras.

En ese sentido, la UE logró definir un enfoque hacia los Balcanes de una forma más clara desde el inicio del Proceso de Estabilización y Asociación y ha logrado dar fundamentos europeos a la reforma en la región debido a que el PEA es un enfoque basado en los méritos, en el que se aplican principios objetivos para acercar a las repúblicas ex yugoslavas a las normas europeas.

Sin embargo, el enfoque regional de la UE hacia los Balcanes ha evolucionado, en principio, la integración en la UE, se planteó sólo como una posibilidad. Fue a partir de la Cumbre de Salónica, celebrada en 2003, cuando se planteó la perspectiva de la plena integración en la Unión de los países de los Balcanes occidentales, y la principal cuestión ya no era *sí*, sino *cuándo* la región formaría parte de la UE.

Asimismo, la perspectiva de adhesión a la UE abrió la puerta a un cambio político impulsado en cada uno de estos países en distinta medida, pero que ha

aprovechado las condiciones externas. Sin embargo, hasta el momento, existen carencias que hacen imposible un mayor avance en el proceso de adhesión de la mayoría de las repúblicas ex yugoslavas. La construcción de un verdadero Estado y la consolidación de las instituciones, siguen siendo una deuda de la mayoría de dichos países.

Es evidente que la adhesión de las repúblicas ex yugoslavas a la UE no solucionará de forma inmediata los problemas de la región. Desde el fin de las guerras, ha tenido lugar un proceso de ajustes locales, nacionales e internacionales a las realidades que cambiaron profundamente después de 1989 y, en la mayoría de los casos, dicho proceso continúa porque los Balcanes todavía están en un estado de cambio. Sin embargo, la perspectiva de pertenencia a la UE ha proporcionado una garantía creíble de que el futuro será distinto del trágico pasado de la década de los noventa.

Por otro lado, aunque después de la Cumbre de Salónica, el proceso de integración de los Balcanes occidentales en la UE se planteó como irreversible, la respuesta negativa a los referendos sobre la Constitución Europea, en Francia y Holanda, en 2005, no sólo provocó una gran crisis en la UE, sino que creó un ambiente pesimista respecto a nuevas oleadas ampliatorias.

A menudo se dice que la UE no pudo prevenir ni contener el estallido de los conflictos yugoslavos en 1991 porque apenas comenzaba la construcción de su identidad en materia de política exterior y seguridad (PESC). En ese sentido, cabía la pregunta de si la crisis a raíz del fracaso de la Constitución Europea, impediría una vez más, que la Unión asumiera sus responsabilidades en los Balcanes.

Por ello, puede decirse que la propia UE ha tendido a debilitar el potencial de su modelo de incentivos en los Balcanes. De manera similar a lo ocurrido durante la desintegración yugoslava, a partir de la crisis por el fracaso de la Constitución Europea, la UE no ha presentado una voz unida para dar forma a sus prioridades en la región, pues han predominado las decisiones políticas y

las divisiones sobre el modo de actuar. Ello ha provocado que la perspectiva europea no parezca creíble.

Debido al delicado ambiente político que se ha vivido en la UE, probablemente más que otros ámbitos de la política europea, el proceso de ampliación ha carecido de un consenso entre los Estados miembros. Sin embargo, la falta de coherencia y las señales ambiguas hacen perder a la UE su capacidad transformadora en los Balcanes y pueden alimentar políticas nacionalistas. Además, las divisiones de los Estados miembros han colocado el proceso de ampliación en una dinámica de politización que parece no respetar una igualdad de oportunidades.

Sin embargo, el proceso de ampliación no debe ser rehén de las coyunturas internas en la UE o en sus Estados miembros, porque transmitir a los Balcanes el mensaje de un aplazamiento de la ampliación puede suponer preocupantes consecuencias. Para estos países, cada paso que se dé hacia la integración mantiene la credibilidad global del proceso y sirve de estímulo para continuar con las imprescindibles reformas.

En ese sentido, a pesar de la “fatiga de la ampliación” y el debate sobre la capacidad de absorción de la Unión, los gobiernos de la UE deben estar convencidos de que la perspectiva de formar parte “del club” es fundamental para los Balcanes para la total estabilización de la región y para dar incentivos a la democratización y la transformación.

Aun cuando el Tratado de Lisboa ha resuelto parcialmente algunos de los dilemas institucionales creados por el rechazo de la Constitución Europea, la UE parece estar despertando lentamente de un proceso de reflexión interna que causa tensión política en el seno de la Unión y que le ha impedido alcanzar el consenso sobre la cuestión de su ampliación. Por si ello fuera poco, la crisis financiera y económica internacional se presentó como un agravante de la ya dañada perspectiva de integración de los Balcanes en la Unión Europea.

Los Estados miembros se han mostrado reacios a aceptar una nueva ampliación justo cuando los costos políticos de incumplir las promesas hechas a los países balcánicos son más altos. Los gobiernos europeos han adoptado, de forma defensiva, posiciones populistas sobre esta cuestión. Ejemplo de ello fue que Angela Merkel manifestara que, debido a la crisis, era necesaria una “pausa” en el proceso de ampliación después de la adhesión de Croacia.

Sin embargo, la crisis económica no puede ser resuelta haciendo a un lado la dimensión política de la integración. En ese sentido, las reacciones de la UE frente a la crisis reflejan que la UE no ha logrado abordar el hecho de que los países fuera de sus fronteras han sido duramente afectados, esto se aplica especialmente a los Balcanes.

Sin embargo, la UE no podrá resolver sus propios problemas si abandona a estas nuevas y frágiles democracias. La UE necesita responder de manera urgente y generosa para evitar una recaída de la todavía frágil situación de la región. Es necesario diseñar un nuevo plan de largo plazo para promover la economía de los Balcanes y que éstos puedan alcanzar los niveles de la UE.

Pero no sólo se requiere un compromiso renovado por parte de los Estados miembros de dedicar la atención adecuada y recursos adicionales para acelerar la recuperación económica y la reforma en la zona; también son necesarios esfuerzos políticos pragmáticos para superar los obstáculos políticos restantes que estorban el paso de la región hacia la integración europea.

Lo más positivo para las repúblicas ex yugoslavas es el mantenimiento de la esperanza de una entrada pronta en las instituciones europeas. De perder ese horizonte, las consecuencias podrían ser catastróficas para toda la región puesto que se produciría un repliegue nacionalista y antieuropeísta que podría producir nuevos conflictos civiles. Por ello, con la vista puesta en una total estabilización y pacificación de la región es de vital importancia que si las repúblicas ex yugoslavas cumplen sus compromisos, la UE también cumpla los suyos.

En ese sentido, resulta paradójico que ante la potencial inestabilidad balcánica, la propia UE haya entorpecido más de una vez el proceso de integración europea de las repúblicas ex yugoslavas, como sucedió al no separar el proceso de adhesión de la resolución de disputas bilaterales: entre Croacia y Eslovenia por la frontera marítima, bloqueando con ello durante un año entero las negociaciones formales y como ha venido sucediendo entre Macedonia y Grecia por el nombre de la primera.

La mayor paradoja que genera esta situación es que las objeciones no radican en la falta de reformas en los países en vía de integración (lo cual sería coherente con los criterios de adhesión), sino en factores externos que poco tienen que ver con el proceso en sí. Para evitar que en un futuro se repitan situaciones análogas, es fundamental separar el proceso de adhesión y la resolución de las disputas, como tuvo que ocurrir en el caso del conflicto fronterizo entre Croacia y Eslovenia.

Como ha quedado de manifiesto, salvo Croacia, ninguna otra república ex yugoslava ingresara al bloque europeo, por lo menos hasta el 2015. Las negociaciones para la adhesión han entrado en la fase final, lo cual ha permitido demostrar a la región que la posibilidad de ser miembro de la Unión Europea es una realidad, pero que requiere de muchos esfuerzos y, lo principal, del cumplimiento de los requisitos esenciales.

Además, debe tenerse en cuenta el importante papel que Croacia puede jugar en el futuro de la UE, al contribuir a la superación de los problemas de la región balcánica, por la cooperación con sus vecinos. Se trata de un país activo en la zona que ve a la UE como la solución para superar los problemas del pasado. Además, la integración de Croacia en la UE tiene elementos muy positivos, ya puede estimular y arrastrar consigo a las otras repúblicas ex yugoslavas.

Sin embargo, la UE deberá estar especialmente atenta ya que también existe la posibilidad del desequilibrio que podría provocar la integración rápida de Croacia, seguida de una larga espera para las otras repúblicas ex yugoslavas, en especial para Serbia, el principal Estado de la región balcánica, cuya

importancia estratégica es innegable, sobre todo a la luz de la declaración de independencia de Kosovo.

En ese sentido, la supresión de los visados para los ciudadanos de los países balcánicos, uno de los principales objetivos de la UE, puede ser un gran paso adelante para la integración de esos países en la Unión Europea, pues supone un avance de cara a abordar el punto crítico de la credibilidad de la perspectiva de pertenencia a la UE. Pero será fundamental evitar que este avance para algunos países, como son Serbia, Montenegro y Macedonia, levante nuevas líneas de división en los Balcanes. No sería sostenible que Albania, Kosovo y Bosnia Herzegovina se vean excluidas por mucho tiempo.

A pesar del contexto desfavorable, es evidente que la UE no estará completa mientras no se integre una región tan significativa como la balcánica que, entre otras cosas, dará continuidad territorial con un socio desde 1981 (Grecia) y con otros dos de la más reciente ampliación (Rumania y Bulgaria). Por ello, además de las medidas de recuperación económica y de la necesidad de no abandonar estos esfuerzos, la UE necesita paz y estabilidad en su entorno, y es muy posible que ello se logre sólo incluyendo a la región balcánica en sus estructuras.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Carment Albert y Schnabel Albrecht (editores), *Conflict Prevention, path to peace or grand illusion*, United Nations University Press, Estados Unidos, 2003, 296 pp.

Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University, 2003, 260 pp.

De Diego García, Emilio, *Los Balcanes ante el siglo XXI*, Arco Libros, Madrid, 2001, 101 pp.

De la Guardia, Ricardo y Pérez Guillermo, *La Europa balcánica, Yugoslavia desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días*, Editorial Síntesis, España, 1996, 206 pp.

Dinan Desmond, *Ever closer union, an introduction to European integration*, Lynne Rienner Publisher, Segunda Edición, Estados Unidos, 1999, 596 pp.

Dinan Desmond, *Origins and evolution of European Union*, Oxford University, Oxford, 2006, 362 pp.

Hodge Carl C. (editor), *Redefining European security*, Garland Publishing, Nueva York y Londres, 1999, 372 pp.

Holland Martin (editor), *Common Foreign and Security Policy, the record and reforms*, London Printer, Gran Bretaña, 1997, 209 pp.

Mahncke Dieter (editor), *Old frontiers, new frontiers, the challenges of Kosovo and its implications for the EU*, Palgrave, Londres, 2001, 168 pp.

Pellicer Olga, Carreón Mónica y Ortega Héctor, *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*, ITAM, México, 2005, 164 pp.

Regelsberger Elfriede y Wessels Wolfgang (editores), *Foreign Policy of the European Union, from EPC to CFSP and beyond*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1997, 406 pp.

Schmit Helmut (traducción), *La autoafirmación de Europa: perspectivas para el siglo XXI*, Barcelona, 2002, 219 pp.

Veiga Francisco, *La trampa balcánica*, Barcelona, Editorial Grijalbo, 2002, 392 pp.

Thanos Veremis y Daianu Daniel, *Balkan reconstruction*, Frank Cass editors, Londres, 2001, 224 pp.

Vinuesa Arturo, *El conflicto de los Balcanes y la seguridad común europea*, Madrid, Fundamentos, 2002, 160 pp.

Woodward Susan, *Balkan tragedy: chaos and dissolution after the Cold War*, Washington, Brookings institutions, 1995, 536 pp.

White Brian, *Understanding European foreign policy*, Palgrave, Nueva York, 2001, 196 pp.

Hemerografía

Dangerfield Martin, "Regional Cooperation in the Western Balkans: Stabilisation Device or Integration Policy?", *Perspectives on European Politics and Society*, 2004, vol. 5, no. 2. p. 206.

Documentos y páginas web

Arroyo Rojas Waldemar, “El fracaso de la política exterior y de seguridad común europea en los conflictos balcánicos”, www.sg.inter.edu/revista-ciscla/volume30/arroyo.pdf- Consulta: 16 de agosto de 2008.

Batt Judy, “¿Señales de esperanza en los Balcanes occidentales?” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE), Policy Brief, No. 21- Noviembre 2009, <http://www.fride.org/publicacion/671/signos-de-esperanza-en-los-balcanes-occidentales> Consulta: 10 de febrero de 2010.

BBC news, “EU hardens tone on enlargement”, publicado el 15 de diciembre de 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6181845.stm> Consulta: 17 de septiembre de 2009.

Benedicto Miguel Ángel, “Croacia: la UE negocia con microscopio”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 12/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+12-2007 Consulta: 20 octubre de 2009.

Beunderman Mark, “EU Membership Goal Clarified under Balkan Pressure”. EU Observer, 11 de marzo de 2006, <http://euobserver.com/9/21107> Consulta: 2 de septiembre de 2009.

Calic Marie-Janine, “Europeizar la otra Europa”, *Le Monde diplomatique*, No. 1, julio de 1999, http://www.insumisos.com/diplo/PAISES/EUROPA_Y_RUSIA/ESPAN.HTM Consulta: 23 de mayo de 2008.

Checa Hidalgo Diego, “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia”, dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129416...0 -Consulta: 15 de octubre de 2008.

Comisión Europea- Ampliación- EU-Western Balkans Summit-Declaration, ec.europa.eu/...eu/.../thessaloniki_summit_en.htm Consulta: 12 de noviembre de 2009.

Comisión Europea. “Estrategia y principales retos de la ampliación 2008-2009” http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_es.pdf Consulta: 16 de octubre de 2009.

Comisión Europea. “La UE quiere reactivar la economía”, 27 de noviembre de 2008, http://ec.europa.eu/news/economy/081127_1_es.htm Consulta: 3 de diciembre de 2008.

Comisión Europea. “La UE sufre los efectos de la ralentización económica global”, 19 de enero de 2009, http://ec.europa.eu/news/economy/081103_1_es.htm Consulta: 4 de febrero de 2009.

Comisión Europea. “Esperando efectos de las medidas de estabilización económica”, 4 de mayo de 2009, http://ec.europa.eu/news/economy/090504_1_es.htm Consulta: 16 de mayo de 2009.

Comisión Europea. “The Western Balkan countries on the road to the European Union”, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/historyen.htm Consulta: 2 de enero de 2010.

Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/.../72925.pdf - Consulta: 6 de agosto de 2006.

Consejo Europeo de Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la presidencia. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es0.htm - Consulta: 20 de octubre de 2009.

Dérens Jean-Arnault, “Una Europa sin proyecto en los Balcanes”, *Le Monde diplomatique*, Año III, Numero 31, Noviembre de 2009, www.eldiplo.com.pe/una-europa-sin-proyecto-en-los-balcanes - Consulta: 11 de marzo de 2010.

Deutsche Welle, “Montenegro pide oficialmente ingreso a la Unión Europea”, 15 de diciembre de 2008, www.dw-world.de/dw/article/0,,3877765,00.html – Consulta: 9 de agosto de 2009.

Ecodiario, “La ampliación de la UE en punto muerto cinco años después de la entrada del Este” ecodiario.eleconomista.es/.../Ampliacion-de-la-UE-en-punto-muerto-cinco-anos-despues-de-entrada-del-Este.html - 25k – Consulta: 29 de abril de 2009.

EL MUNDO.ES, “Arbitraje europeo pondrá fin al litigio fronterizo entre Eslovenia y Croacia”, 4 de noviembre de 2009, <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/04/internacional/1257345742.html>. Consulta: 4 de marzo de 2010.

EL PAÍS.ES, El ex presidente yugoslavo Slobodan Milosevic muere en la prisión del TPIY”, http://www.elpais.com/articulo/internacional/ex/presidente/yugoslavo/Slobodan/Milosevic/muere/prision/TPIY/elpporint/20060311elpepuint_5/Tes Consulta: 27 de agosto de 2006.

Espinoza Sergio Humberto, “Crisis financiera en Grecia: la hecatombe helénica pone en riesgo a la UE, rescate inminente”, 13 de febrero de 2010, <http://economiaeurozona.suite101.net/article.cfm/crisis-financiera-en-grecia>. Consulta: 3 de mayo de 2010.

Ferrero Ruth, “La política europea de visados para los Balcanes occidentales”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 51/2009, www.realinstitutoelcano.org/.../ARI512009_Ferrero_politica_europea_visados_Balcanes_occidentales Consulta: 10 de septiembre de 2009.

Ferrero Ruth, "Los olvidados o el incierto destino de los Balcanes occidentales", Revista Pueblos, No. 24, diciembre de 2006, <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article519> Consulta: 1 de mayo de 2008.

Fuentes Jorge, "Balcanes occidentales: ¿sexta ampliación de la UE?" *Política Exterior*, Vol. 17, No. 96, 2003, www.politicaexterior.com/.../los-balcanes-occidentales-¿sexta-ampliacion-de-la-ue/ - Consulta: 6 de diciembre de 2008.

Index Mundi, Croacia- Perfil- 2008 www.indexmundi.com/es/croacia/ - Consulta: 6 de abril de 2009.

Krasniqi Ekrem y Beunderman Mark, "Merkel moots 'privileged partnerships' for Western Balkans". EU Observer, 17 de marzo de 2006, <http://euobserver.com/?aid=21163> Consulta: 16 de abril de 2009.

Lippert Barbara y Grossman Timo, "El Estado de la Unión: ¿periodo de reflexión o sonido del silencio?", *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 29/2006, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+29-2006 Consulta: 16 de mayo de 2008.

López Jiménez José Ángel, "La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en la Europa oriental: crónica de una inacción anunciada", dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129424...0 Consulta: 9 de septiembre de 2008.

López Jiménez José Ángel, "Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la política Exterior y de Seguridad Europea", dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2270943...0 Consulta: 10 de julio de 2008.

Martínez de Rituerto Ricardo, "Serbia llama a la puerta de Europa a los diez años de la guerra de Kosovo", EL PAIS.COM, 23 de diciembre de 2009,

www.elpais.com/.../Serbia/llama/puerta/Europa/anos/guerra/Kosovo/.../Tes -
Consulta: 1 de mayo de 2010.

Mijajlovic Natasha, "Punto y aparte: el comienzo de una nueva década en Croacia", *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 60 /2010,
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari60-2010 Consulta: 3 de agosto de 2010.

Mihajlovic Natasha, "2009: el año decisivo para Croacia" *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 37/2009,
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari37-2009 Consulta: 4 abril de 2009.

Nacion.com, "Producción de la Unión Europea caerá 4% en 2009", 5 de mayo de 2009 http://www.nacion.com/ln_ee/2009/mayo/05/economia1954185.html.
Consulta: 6 de octubre de 2009.

Negotiations for the accession of the Republic of Croatia to the EU,
<http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?jezik=2> Consulta: 6 de agosto de 2010.

Negocios.com, "El EBRD anticipa una recuperación más rápida para los países de Europa del este", 22 de enero de 2010, www.intereconomia.com/.../ebrd-anticipa-recuperacion-mas-rapida-los-paises-europa Consulta: 6 de marzo de 2010.

Negocios.com, "El FMI y la Unión Europea acuerdan un plan de rescate para Hungría", www.negocios.com/negocios/noticia_1img.php?s=36&sm=36¬i=36375-38k Consulta: 29 de octubre de 2008.

Oficina de la OSCE en Zagreb. "Background report: Refugee return in Croatia",
<http://194.8.63.155/zagreb/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=270>
Consulta: 3 de abril de 2010.

Oliveras Eliseo, "Eslovenia bloquea las negociaciones de adhesión de Croacia a la UE", www.elperiodico.com/.../eslovenia-bloquea-las-negociaciones-de-adhesi-n-de-croacia-a-la-ue.aspx - Consulta: 11 de marzo de 2009.

Oliveras Eliseo, "La UE aplaza nuevas adhesiones hasta su reforma institucional", 15 de diciembre de 2006, <http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio> Consulta: 6 de mayo de 2009.

Peric Zimovic Vesna, "Economía-Balcanes: La esperanza es lo último que se perdió", 19 de Diciembre de 2008, www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=94932 Consulta: 4 de marzo de 2009.

Pescador Fernando, "La cumbre de primavera de la Unión Europea se vuelca en la crisis económica", Lasprovincias.es, 19 de marzo de 2009, www.lasprovincias.es/valencia/20090319/internacional/cumbre-primavera-union-europea-20090319.html - 74k - Consulta: 16 de julio de 2009.

Portal de la Unión Europea. Ampliación "La Asociación para la adhesión con Croacia". http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50024_es.htm Consulta: 2 de febrero de 2010.

Portal de la Unión Europea. "Aplicación del Consenso renovado sobre la ampliación", 6 de noviembre de 2007, europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/...1... Consulta: 16 de mayo de 2009.

Portal de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM/2003/0285): "Los Balcanes occidentales y la integración europea", http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18006_es.htm Consulta: 15 de julio de 2008.

Portal de la Unión Europea. El Programa CARDS
europa.eu/legislation_summaries/.../r18002_es.htm – Consulta: 20 de agosto de 2009.

Portal de la Unión Europea. “Estrategia 2005: hoja de ruta para los Balcanes occidentales”,
http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50021_es.htm Consulta: 23 de agosto de 2008.

Portal de la Unión Europea. “Estrategia de ampliación y principales retos 2007-2008”,
http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/e50027_es.htm Consulta: 22 de noviembre de 2008.

Presidencia española de la Unión Europea. “Croacia da un paso definitivo a su entrada en la UE”, 30 de junio de 2010,
eu2010.es/es/documentosynoticias/.../jun30_croacia.html Consulta: 23 de julio de 2010.

Programa Obnova, www1.dicoruna.es/ipe/.../obnova/prog-obnova.htm –
Consulta: 20 de septiembre de 2009.

Ramírez María, “Republica Checa ratifica el Tratado de Lisboa”, El mundo.es, 7 de mayo de 2009,
www.elmundo.es/elmundo/2009/05/06/union_europea/1241604481.html
Consulta: 20 de junio de 2009.

Rebelión.org, “Punto muerto en la UE cinco años después de su ampliación”,
www.rebelion.org/noticia.php?id=84680-9k – Consulta: 1 de mayo de 2009.

Rodríguez Bernal Antonio, “La Unión Europea y los Balcanes”, 5 de septiembre de 2006,
<http://www.rodriguezbernal.com/documentos/balcanes.htm>.
Consulta: 25 de agosto de 2008.

Scartascini del Río Juan B., “Islandia, Croacia y la piedra filosofal de la ampliación europea”, 22 de julio de 2009, <http://www.observanto.com/contenido/155/Islandia-Croacia-ampliacion-europea.html> Consulta: 6 de agosto de 2009.

Sebastian Sofía, “El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes occidentales?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE), Working Paper 53, febrero de 2008, www.fride.org/.../el-proceso-de-estabilidad-y-asociacion-estan-fracasando-los-incentivos-de-la-ue-en-los-balcanes-occidentales Consulta: 6 de noviembre de 2009.

Soitu.es, “La UE se ofrece a Eslovenia y Croacia para solucionar el conflicto fronterizo”, 22 de enero de 2009, www.soitu.es/soitu/.../1232627510_131268.html -. Consulta: 3 de abril de 2009.

Stability Pact for South Eastern Europe. Constituent Document <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp> Consulta: 16 de agosto de 2009.

Thaube Yuri, “La Unión Europea y la crisis de los Balcanes”, Cyber Humanitatis No.27, 2003, www.cyberhumanitatis.uchile.cl/CDA/texto_simple2/0,1255,SCID%253D7515%2526ISID%253D357,00.htm Consulta: 6 de noviembre de 2008.

Tratado de la Unión Europea constitucion.rediris.es/...tratado.../tr1957-03-25_tratado_constitutivo.html Consulta: 13 de septiembre de 2009.

Tupy Marian, “Los miembros nuevos de la Unión Europea están alcanzando a los viejos”, Elcato.org, 5 de septiembre de 2005, www.elcato.org/node/172_21k - Consulta: 6 de agosto de 2009.