

¿Señales de esperanza en los Balcanes Occidentales?

Judy Batt

»» El año 2009 está llegando a su fin, así como el mandato actual de cinco años de la Comisión Europea, y es necesario revisar el estado de la integración europea de los Balcanes Occidentales. El comisario de Ampliación, Olli Rehn, ha conseguido mantener vivo el proceso durante los últimos años a pesar de la “fatiga de ampliación” de los Estados miembros y la parálisis prolongada en la ratificación del nuevo tratado constitucional de la Unión Europea (UE). Al final, la independencia de Kosovo –que muchos temían suponría una amenaza a la estabilidad de toda la región– ha transcurrido sin violencia. No obstante, la negativa de Serbia y varios países miembros de la UE a reconocer el nuevo Estado sigue causando 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. Asimismo, las largas y cada vez más intensas disputas bilaterales en las que están envueltos varios Estados de la zona han afectado el ritmo de la integración europea durante el último año. Además, la crisis financiera mundial y la consiguiente recesión económica en 2009 han supuesto otro golpe duro, 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 Unión.

Sin embargo, a medida que se acaba el año, parece que la sombra empieza a desvanecerse. Aunque no se espera una recuperación económica drástica rápida, hay esperanzas de estabilización. Un momento clave ha sido el “sí” de Irlanda al Tratado de Lisboa el 10 de septiembre, lo que implica que ya puede entrar en vigor, permitiendo, a su vez, futuras ampliaciones. Otro paso prometedor y muy esperado para los Balcanes Occidentales es el régimen libre de

CLAVES

- La ratificación del Tratado de Lisboa ha despejado el camino para la futura ampliación de la UE, pero primero se deben resolver las disputas bilaterales en la región de los Balcanes.
- La independencia de Kosovo ha transcurrido mejor de lo que muchos temían, pero sigue siendo un problema difícil que la UE deberá abordar: la cuestión es si la Unión está preparada para asumir la responsabilidad.
- Los Balcanes se han visto muy afectados por la recesión económica. La extensión del impacto social todavía está por verse y habrá serias implicaciones para la estabilidad política de la región.
- Si el modelo de transición económica, basado en una alta afluencia de capital extranjero, ya no es viable, la UE deberá desarrollar un nuevo plan y encontrar recursos adicionales para reanudar el crecimiento sostenible en la región.

»»»»» visados para viajar a la UE, previsto para entrar en vigor el 1 de enero de 2010 para los ciudadanos de Serbia (excluyendo los residentes en Kosovo), Macedonia y Montenegro, tras el éxito de estos países en implementar la “hoja de ruta” de la Unión para la reforma judicial y de seguridad. Albania y Bosnia-Herzegovina serán los siguientes cuando estén preparados. Montenegro y Albania han solicitado adherirse a la UE, mientras que los más optimistas y los partidarios incondicionales de los Balcanes Occidentales abogan por que se otorgue a toda la región el estatus de candidato en 2010. Para algunos, ello implica la apertura temprana de negociaciones de adhesión y, para los demás, una “hoja de ruta” clara para alcanzar ese objetivo.

No obstante, ello también presupone esfuerzos políticos pragmáticos para superar los obstáculos políticos restantes que estorban el paso de la región hacia la integración europea. Asimismo, 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. El estatus de candidato podría ayudar, reorientando el foco de los líderes políticos de los Balcanes directamente hacia las muy necesarias reformas e induciendo una mayor preparación para alcanzar los compromisos políticos. Pero el estatus de candidato no es un “apaño rápido”: no solucionará, por sí solo, todos los desafíos de la región. El presente documento se centra, en primer lugar, en las cuestiones políticas regionales clave que necesitan resolverse para que la integración europea avance con rapidez; y, en segundo lugar, en las perspectivas económicas.

LAS DISPUTAS BILATERALES IMPIDEN EL AVANCE

Por primera vez, el comunicado anual de la Comisión Europea sobre la región, *Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)*, incluye las “cuestiones bilaterales” entre los

“retos clave”. Desafortunadamente, las dos disputas bilaterales que han interrumpido directamente el proceso de integración durante el último año también han involucrado a Estados miembros de la UE.

En diciembre de 2008, Eslovenia decidió vetar la apertura de capítulos adicionales en las negociaciones de adhesión con Croacia, debido a que ambos países no consiguieron llegar a un acuerdo sobre su frontera marítima. Esto supuso un shock desagradable no sólo para Croacia, sino también para aquéllos en la UE que no esperaban que un nuevo miembro actuara de esa manera en contra de otro país aspirante, especialmente porque, desde fuera, la cuestión territorial entre los dos países parecía tener poca importancia. Con el fin de romper el punto muerto, que también era perjudicial a la credibilidad de la propia UE, el comisario Rehn, con el apoyo de sucesivas presidencias europeas, asumió la responsabilidad de mediar en la disputa. No obstante, no fue sino hasta finales del verano de 2009, con el nombramiento de un nuevo primer ministro croata, Jadranka Kosor (tras la inesperada renuncia de Ivo Sanader) que ambas partes consiguieron salir del impasse. En septiembre, tras reunirse con su nuevo homólogo croata, el primer ministro esloveno anunció que su país suspendería el veto contra las negociaciones de adhesión con Croacia, y ambos países han acordado reanudar las conversaciones para solucionar sus cuestiones bilaterales. Mientras que no se puede descartar la posibilidad de nuevos enfrentamientos si el diálogo vuelve a paralizarse, por lo menos Croacia –hasta ahora el pionero en la integración europea de los Balcanes Occidentales– ha conseguido reanudar las conversaciones de adhesión. El país está de nuevo en el camino de concluir las negociaciones hasta finales de 2010, tras la apertura de 28 y el cierre (provisional) de 12 de los 35 capítulos del tratado de adhesión. Croacia espera adherirse en 2011.

A su vez, la amenaza de veto de Grecia ha pospuesto las consideraciones sobre la apertura de

La condición de candidato no es de rápida resolución

negociaciones de adhesión con Macedonia, que lleva siendo un candidato a la UE desde diciembre de 2005. La controvertida “cuestión del nombre” se ha ido exacerbando sin solución desde el surgimiento del nuevo Estado, con el nombre de “República de Macedonia” en 1991. Esto ha despertado preocupaciones en Grecia, que teme un supuesto reclamo territorial a la región al norte del país, también llamada Macedonia¹. Desde fuera, es difícil entender la profundidad de las pasiones involucradas, o tratar de no maldecir una disputa que políticos nacionalistas en ambos países han explotado en su propio beneficio y sin visión alguna de futuro.

Por lo general, la UE se ha mantenido alejada del asunto, dejando que un mediador desventurado de Naciones Unidas (ONU) intentara durante años encontrar una solución que satisficiera a ambas partes. La situación empeoró en abril de 2008, cuando Grecia bloqueó la entrada de Macedonia a la OTAN bajo el nombre provisional de “Antigua República Yugoslava de Macedonia” (ARYM), según el Acuerdo Interino negociado en 1995 por la ONU entre ambos países. Estaba claro que Grecia bloquearía, de manera similar, cualquier avance de Macedonia hacia la integración a la UE. En noviembre de 2008, ARYM denunció a Grecia ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), acusando al país de violar el Acuerdo Interino de 1995.

En agosto 2009, parecía que las conversaciones habían llegado a un punto muerto indefinido. Pero en septiembre surgió una nueva oportunidad, cuando las elecciones anticipadas en Grecia dieron lugar a un nuevo Gobierno bajo el socialista George Papandreou, conocido como un “amigo de los Balcanes Occidentales”. Esto no significó un cambio radical en la posi-

ción de Grecia, pero varios comentaristas macedonios consideraron la llegada del nuevo líder griego como un punto positivo que podría bajar el tono de la retórica. A su vez, los políticos en Macedonia se preguntaban qué otro líder griego podría proporcionarles mejores posibilidades de alcanzar un acuerdo. La Comisión Europea rápidamente cogió la oportunidad y recomendó, a través de su documento de estrategia de ampliación, la apertura de negociaciones de adhesión con Macedonia, en base a los logros alcanzados en una serie de áreas clave.

A la hora de escribir este documento, se han reanudado las conversaciones de alto nivel extra oficiales entre ambos países. Si se llega al muy esperado compromiso, entonces se puede esperar la inclusión de las negociaciones de adhesión en la agenda del Consejo Europeo de diciembre, con buenas posibilidades de alcanzar una decisión positiva. Dado que el informe de progreso de 2009 de la Comisión afirma que Macedonia ha avanzado con su proceso de reforma durante el último año y está lista para empezar las negociaciones de adhesión, un veto de Grecia en esa reunión asestaría un duro golpe en la credibilidad de la Unión.

En éstas y otras constantes disputas menores de demarcación, existe la necesidad de enfoques más directos, propios de estadistas, por parte de los líderes de los propios países aspirantes. Reflejos nacionalistas y “victimistas” prolongados todavía funcionan con la opinión pública. Hace falta coraje y una visión más amplia para resistirse a ellos. Ciertamente, señales de una “fatiga de ampliación” por parte de la propia UE no ayudan a los líderes en la región. Sin embargo, las rondas previas de ampliación a Europa Central y del Este tuvieron que enfrentarse a desafíos similares. La lección consiste en que el arma más eficaz contra la falta de motivación europea es un liderazgo político fuerte y decidido por parte de los países aspirantes, que demuestre que tienen más “visión europea” que

¹ El presente documento usa el término Macedonia por razones de simplicidad, sin connotación política alguna.

la propia UE y cómo la ampliación puede inyectar más energía al proyecto europeo en beneficio de todos. Si no se solucionan, estas disputas reforzarán los estereotipos negativos en la opinión pública europea que podría considerar a los “Balcanes” como una serie de poblaciones pendencieras constantemente involucradas en disputas confusas e inextricables.

EL PUNTO MUERTO ENTRE SERBIA Y KOSOVO

La cuestión de Kosovo sigue siendo el problema más difícil de la región. Aunque el nuevo Gobierno “pro-europeo” de Serbia, que ha asumido el poder en 2008, ha estado preparado para cooperar con la misión de Estado de derecho de la UE en Kosovo (EULEX) de una forma que no hubiera sido posible durante el anterior Gobierno nacionalista, la política serbia hacia Kosovo se ha caracterizado más por la continuidad que por el cambio. La Comisión ha apuntado que la cooperación de Serbia todavía no es suficiente, particularmente en términos de facilitar el despliegue de la EULEX en el enclave de minoría serbia al norte de Kosovo, Mitrovica. El Gobierno de Serbia continúa financiando instituciones paralelas de minoría serbia y desalienta a los serbokosovares de participar en las elecciones locales en Kosovo de este otoño. Mientras tanto, Serbia ha adoptado una línea dura sobre los términos de la participación de Kosovo en las instituciones y políticas de cooperación regional, lo que representa una constante fuente de tensión entre Serbia y los demás Estados de la región que, con la excepción de Bosnia y Herzegovina, han reconocido la independencia de Kosovo.

La cuestión básica es el reconocimiento. Si bien la CIJ abrirá en diciembre la vista sobre la cuestión de la legalidad de la independencia de Kosovo, no está nada claro que su decisión, prevista para abril de 2010, tenga un gran impacto sobre la situación. Independientemente del fallo, éste será de carácter recominatorio. Por lo tanto, si la CIJ determina que la indepen-

dencia de Kosovo no ha violado el Derecho Internacional, es casi seguro que Serbia lo ignorará. Por otro lado, si la CIJ falla en favor de Serbia, incluso si ello paraliza las negociaciones, la decisión no inducirá a los 62 Estados que hasta la fecha han reconocido a Kosovo a volver atrás. No obstante, un fallo claro a favor de una posición u otra es poco factible. Lo más probable es que la decisión sólo sirva para confirmar la turbia ambivalencia del asunto. Ello devolvería la responsabilidad de encontrar una solución al terreno político y, sobre todo, a la Unión Europea. Ésta podría ser una oportunidad para relanzar el diálogo entre Belgrado y Prístina. No obstante, a la cuestión clave de si el diálogo se encuentra entre los intereses de cualquiera de las dos partes hay que añadir la importante cuestión de si los propios Estados miembros conseguirán superar sus divisiones sobre el reconocimiento de Kosovo; todavía hay cinco Estados miembros que no han reconocido la independencia de Kosovo.

Prístina no entablará un diálogo con Belgrado si eso implica comprometer su independencia, mientras que es muy poco probable que Serbia cambie de posición mientras la UE no adopte una posición clara sobre la independencia de Kosovo. Al mismo tiempo, las perspectivas de Kosovo de incorporarse al proceso de Estabilización y Asociación –la principal estrategia de la UE para toda la región– se ven minadas debido a la incapacidad de la UE para tratarlo como un Estado. Eso, a su vez, disminuye el interés de Kosovo en adherirse a los términos más bien onerosos del “plan Ahtisaari”, cuyas disposiciones relativas a los derechos de las minorías y la integración de los serbokosovares fueron asumidas por la UE como una parte clave de su objetivo de construir un “Kosovo democrático y multiétnico”. Y, por supuesto, mientras los serbokosovares continúen boicoteando las elecciones, será imposible establecer las municipalidades de autogobierno de minoría serbia, previstas en el plan Ahtisaari.

Si, como se prevé, la CIJ emite su fallo en abril, será responsabilidad de España (hasta ahora

líder del grupo de cinco países que no han reconocido Kosovo), bajo su presidencia de la Unión, abordar el debate sobre las implicaciones de la decisión de la Corte. Hasta la fecha, la incapacidad de la UE de alcanzar un consenso sobre Kosovo no sólo pone en tela de juicio su estrategia para los Balcanes Occidentales, sino que también socava su ambición de convertirse en un actor coherente y eficaz en materia de política exterior a nivel mundial. De ahí el creciente interés en encontrar una especie de “apaño” en el mediano plazo al interrogante de Kosovo, a veces llamado la “opción Ischinger”, por el diplomático alemán nombrado por la Unión en 2007 en un último intento desesperado por alcanzar un compromiso entre Belgrado y Prístina. Ischinger propuso usar el Acuerdo de Berlín de 1972 entre los entonces dos Estados alemanes como modelo para un acuerdo similar entre Serbia y Kosovo, como un marco para la cooperación mutua basado en un “acuerdo para estar en desacuerdo”. El Acuerdo de Berlín implicaría el reconocimiento *de facto*, pero no *de jure*, de Alemania Oriental por parte de la República Federal; por esa razón, fue fuertemente rechazado en 2007 por el entonces Gobierno de Belgrado. No está claro si el Gobierno serbio actual sería más favorable al acuerdo, ni tampoco si los cada vez más impacientes líderes de Kosovo estarían dispuestos a jugar ese juego. Mientras tanto, será necesario prestar mucha atención a los detalles técnicos esenciales de dicho acuerdo, que podría complicar aún más el camino de ambos países hacia una posible futura integración a la UE. Está claro que la UE no querrá importar otro problema como el de Chipre.

FUTUROS DESAFÍOS ECONÓMICOS

Los Balcanes Occidentales se han visto muy afectados por la crisis financiera mundial y la consiguiente recesión económica, aunque, según estima la Comisión, la región no ha sufrido tanto como los Estados miembros de la UE más afectados, como Letonia y Hungría. Sin embargo, tanto Serbia como Bosnia y

Herzegovina han tenido que acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para solicitar apoyo de emergencia. Aunque existen señales que indican que ya ha pasado lo peor en términos de la dramática caída de los niveles de crecimiento (Serbia, por ejemplo, ahora estima un descenso del PIB de aproximadamente un 3 por ciento en 2009, en comparación con proyecciones anteriores que indicaban una caída de más del 4 por ciento), no se prevé una recuperación hasta por lo menos 2011. La crisis no podría haber llegado en peor momento para la región, casi al comienzo del proceso de transición económica. A pesar de varios años de altas tasas de crecimiento, el PIB real está todavía muy por debajo de los niveles ostentados en 1989 en Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina, y justo por encima del nivel de 1989 en Macedonia. Todos los países de los Balcanes Occidentales, con la excepción de Croacia, se sitúan por debajo, o muy por debajo, de los niveles de PIB per cápita (a valores de paridad de poder adquisitivo) de los Estados miembros más recientes y más pobres de la Unión Europea, Rumanía y Bulgaria.

Los recientes años de boom han ido de la mano de altos niveles de déficit fiscal, particularmente en Serbia y Bosnia y 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.

En otras palabras, el modelo de transición económica empleado por los Estados de Europa Central y del Este durante los últimos 15 años ya no está disponible para los Balcanes Occidentales (y muchos también cuestionan sus resultados en Europa Central y del Este).



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. 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 de 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. Las perspectivas para los jóvenes se han deteriorado bruscamente, cuando la tasa de desempleo juvenil ya se encontraba en un 60 por ciento en Macedonia y en un nivel incluso más alto en Kosovo.

No es necesario describir las preocupantes implicaciones políticas de esta situación. 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 Occidentales y que éstos puedan alcanzar los niveles de la UE. La mayoría de los debates sobre qué debería hacer la Unión –más allá de proporcionar préstamos y subvenciones adicionales en el corto plazo para contener la crisis– se han centrado en acelerar el avance de los países hacia la integración europea. Ello implica otorgar el estatus de candidato a todos los países de los Balcanes Occidentales en 2010, abrir negociaciones de adhesión con algunos de los más preparados y dar a los demás una hoja de ruta clara para alcanzar ese objetivo. Asimismo, ello implica un desembolso temprano de los fondos adicionales para la asistencia de preadhesión destinada a los candidatos. Pero es necesario analizar si el instrumento de ayuda de preadhesión (IPA, por sus siglas en inglés) es el adecuado, no sólo en términos cuantitativos con relación a la can-

tidad de los fondos disponibles, sino que, más importante, en términos cualitativos. El IPA está dirigido a ayudar a los candidatos en la implementación de sus Acuerdos de Estabilización y Asociación y, por subsiguiente, del *acquis communautaire*. Por mejores que sean estos objetivos, no constituyen un programa para reanudar el crecimiento y acelerar la transformación económica en países pobres, subdesarrollados y políticamente inestables, que serán incapaces de contar con un alto nivel de afluencia de capital extranjero en el futuro.

Judy Batt es una colaboradora asociada de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**
