

¿Un nuevo comienzo para los Balcanes?

Sofía Sebastián

»» En los últimos meses, la política de la Unión Europea (UE) hacia los Balcanes ha logrado resultados importantes. El 5 de julio se concluyeron con éxito las negociaciones de adhesión con Croacia y se prevé la entrada del país en 2013. En Serbia, el criminal de guerra Ratko Mladic fue capturado en mayo, tras 15 años en busca y captura. Poco después, Goran Hadzic, el último fugitivo serbio de la guerra de los Balcanes, también fue detenido. Por otro lado, se lograron avances diplomáticos importantes con relación a Kosovo y Serbia. A principios de julio, ambos llegaron a un acuerdo, mediado por Bruselas –en septiembre de 2010 la ONU aprobó una importante resolución mediante la cual la Unión expresaba su voluntad de arbitrar en la negociación de las cuestiones técnicas– sobre el acceso a los registros civiles y la libertad de movimiento de los ciudadanos a través de las fronteras.

En palabras del comisario de Ampliación y Política de Vecindad, Stefan Füle, esos acontecimientos han dado un nuevo impulso al proceso de ampliación. No obstante, la situación en Bosnia, Kosovo, Albania y Macedonia sigue siendo muy inestable. Se teme que los Balcanes no reciban la suficiente atención ahora que la mayoría de los esfuerzos de la Unión están dirigidos a Oriente Medio.

En ese contexto y con el fin de adaptar la política europea al Tratado de Lisboa, los Veintisiete han iniciado una de las mayores reestructuraciones institucionales en los Balcanes desde el lanzamiento del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) en 2000. Los cambios tendrán un impacto importante en Bosnia y Kosovo, donde dos nuevos diplomáticos *seniors* tendrán el doble mandato de actuar como jefes de la nueva delegación de la UE y como representantes especiales. Una de las consecuencias más significativas de ese cambio institu-

CLAVES

- La Unión Europea ha iniciado una importante reestructuración institucional en los Balcanes, lo que supone un avance significativo en términos de la política estancada de la UE hacia la región.
- Para lograr un mayor acercamiento y evitar que continúe la inestabilidad regional, la UE tendrá que fortalecer su compromiso político más allá de meras reestructuraciones institucionales.
- La Unión debe dejar de lado su política de pasividad y adoptar un enfoque más proactivo e integral y así demostrar que tiene la voluntad política y la capacidad para liderar el proceso de reforma.

»»»»» cional supondrá la separación de la Oficina del Representante Especial de la Unión y las misiones internacionales actuales –la Oficina del Alto Representante en Bosnia y la Oficina Civil Internacional (OCI) en Kosovo– que hasta la fecha han estado completamente integradas y dirigidas por un único diplomático.

Esta transición se ha considerado un importante desarrollo en la política europea. No obstante y a pesar de la gran publicidad, dada la naturaleza de los problemas que han afectado la política de la UE hacia los Balcanes en el pasado, como las divisiones internacionales, la falta de coherencia política y las obstrucciones locales, es poco probable que el nuevo marco institucional tenga un impacto en las dinámicas locales si no se diseña también una nueva estrategia política.

¿UNA NUEVA ESTRATEGIA?

El PEA fue lanzado formalmente en 2000. Con el fin de abordar los complejos desafíos transicionales posautoritarios y de posconflicto en la región, la Unión Europea empleó un enfoque que combinaba instrumentos de condicionalidad y de gestión de crisis en el contexto de una futura integración europea. En un intento de aumentar la eficacia de los esfuerzos internacionales (especialmente en Kosovo y en Bosnia), los representantes especiales de la UE también fueron nombrados delegados civiles internacionales en 2002 y 2008, respectivamente.

La estrategia tuvo cierto éxito, pero no consiguió alcanzar los resultados esperados. Las divisiones internacionales entre Estados Unidos y la Unión Europea (y dentro de la propia UE) perjudicaron el potencial de influencia de la táctica y dieron a los actores locales una oportunidad para explotar la situación y retrasar las reformas de carácter más delicado. El enfoque incoherente y pasivo de la Unión y la falta de una estrategia cohesionada resultaron en medidas reactivas e ineficaces y una pérdida de credibilidad en el terreno. Las dinámicas locales también obstruyeron algunas iniciativas políticas y a menudo las reformas de Bruselas

se vieron afectadas por luchas políticas internas. La aún lejana perspectiva de adhesión no contribuyó a crear la esperada sensación de urgencia y el proceso se quedó estancado, sobre todo en Bosnia, Macedonia y Albania.

En ese contexto, la UE ha iniciado una importante transformación de su enfoque en el terreno. Desde principios de este año, todas las delegaciones de la Unión en la región estarán bajo el mando del Alto Representante de la Unión Europea. Es probable que los cambios en Bosnia y en Kosovo (donde todavía existen las misiones civiles internacionales) sean más significativos aún. En marzo de 2011, el Consejo Europeo anunció su intención de aumentar la presencia europea en Bosnia que será liderada por un diplomático *senior*, quien actuará como jefe de la delegación europea y como representante especial de los Veintisiete (distinto al Alto Representante, quien es el enviado internacional encargado de implementar los Acuerdos de Paz de Dayton). El proceso de transición implicará el traslado de los 29 oficiales europeos que actualmente trabajan en los departamentos político, legal y de comunicación de la Oficina del Alto Representante y debería concluir a finales de agosto, cuando termine el mandato del alto representante, Valentin Inzko, como delegado especial de Bruselas. Además de una serie de instrumentos políticos y económicos, éste estará autorizado a imponer sanciones para aquellas personas cuyas actividades sean perjudiciales a los Acuerdos de Dayton.

Es probable que la situación en Kosovo se desarrolle de manera similar, pero aún no se han definido medidas concretas. Desde abril de 2011, el representante civil internacional (encargado de ayudar al Gobierno de Kosovo en la implementación del Plan Ahtisaari) ya no actúa como delegado especial de la UE y el nuevo enviado está ahora preparando el terreno para una mayor presencia europea. Mientras que el futuro de la OCI es incierto, ya se está reduciendo su tamaño y se prevé el cierre de todas las oficinas regionales en septiembre (excepto la Oficina de Mitrovica, donde la OCI seguirá ayudando al Gobierno kosovar a fortalecer su presencia en el norte). Las divisiones

internas existentes en la UE con relación al estatus de Kosovo, así como la fuerte participación de Estados Unidos, podrían dificultar esa fase de transición.

DESAFÍOS PENDIENTES

Mientras que es probable que la reestructuración institucional proporcione un nuevo impulso al estancamiento en el que se encuentra el proceso político, podría no ser suficiente ante la falta de una nueva estrategia política. En ese contexto, la UE seguirá sin contar con los instrumentos adecuados para abordar muchos de los serios desafíos que históricamente han perjudicado la política europea en la región y que sólo han servido para

agravar el modelo obs-truccionista existente.

Uno de los principales desafíos en la región consiste en las divisiones entre la UE y EE UU en lo referente a la naturaleza y el alcance de las reformas, así como al enfoque táctico a seguir para alcanzarlas. La creciente inestabilidad política ha agravado esas diferencias y Estados Unidos cada vez más

prefiere un planteamiento fuerte y agresivo, que incluye el uso de los poderes ejecutivos internacionales durante el tiempo que sea necesario. En el contexto de Bosnia, por ejemplo, el vicesecretario de Estado estadounidense, Philip Gordon, recientemente ha sugerido que mientras que Washington ve con buenos ojos el mayor compromiso europeo en el país, éste seguirá apoyando plenamente la presencia de la Oficina del Alto Representante dada la reciente inestabilidad y el creciente discurso nacionalista existente.

Por el contrario, la UE sigue prefiriendo un enfoque diplomático más sutil, basado en una mayor

apropiación local, y está abogando porque se acelere el traspaso de competencias políticas a las autoridades locales. En los últimos años, el debate sobre la retirada de los enviados internacionales se ha intensificado, pero hasta ahora la Unión ha sido incapaz de convencer a Estados Unidos de que tiene la capacidad de liderazgo y la determinación necesarias para evitar la desintegración y la inestabilidad política en la región. El historial europeo en la zona parece actuar en su contra ante los ojos de la diplomacia de Washington.

En ese contexto, a pesar de la transformación de la presencia europea, es probable que Estados Unidos siga siendo el principal actor en la zona y continúen algunas de esas dificultades. Asimismo, son muchas las implicaciones para la región y es muy probable que los líderes locales sigan intentando explotar esas divisiones con el fin de retrasar las reformas controvertidas y evitar medidas que son muy necesarias.

En Bosnia, esas divisiones son cada vez más visibles. A pesar de la proliferación de iniciativas conjuntas internacionales en los últimos años, los recientes acontecimientos indican que los actores principales prefieren actuar de manera individual y *ad hoc* (con una eficacia limitada). A principios de febrero, por ejemplo, el canciller eslovaco y representante de la UE, Miroslav Lajčák, llevó a cabo una ronda de consultas con los líderes de diversos partidos locales sobre cuestiones constitucionales sin involucrar a Estados Unidos. La iniciativa no logró recabar el apoyo necesario y simplemente dio a las autoridades locales otra oportunidad para bloquear el proceso. Más recientemente, EE UU entabló una serie de conversaciones con los dirigentes de varios partidos políticos con el fin de facilitar la formación de un nuevo gobierno –ya han pasado más de diez meses desde la celebración de las elecciones– pero la iniciativa no ha surtido efecto. Eso no implica que Bruselas y Washington hayan abandonado sus esfuerzos conjuntos, pero sí indica una tendencia a centrarse cada uno en sus propias agendas en detrimento de un enfoque estratégico coordinado. El nuevo marco institucional podría agravar aún más ese problema.

Es poco probable que el nuevo marco institucional tenga un impacto en las dinámicas locales si no se diseña también una nueva estrategia política

»»»»» Otro desafío pendiente está relacionado con la incoherencia política de la UE, en particular en lo relativo a los esfuerzos europeos para avanzar con la candidatura de Serbia en detrimento de otras cuestiones urgentes en la región. Las maniobras diplomáticas de la Unión para salir del punto muerto en el que se encontraban las relaciones entre Serbia y Kosovo son ejemplo de ello. En parte dada la nueva posición más moderada del primero, pero, sobre todo, debido a las intensas negociaciones a puerta cerrada, Bruselas consiguió redactar una resolución de la ONU junto con Belgrado en septiembre de 2010 que solicitaba un diálogo entre ambos Estados, mediado por los Veintisiete, con el fin de resolver las cuestiones técnicas. En virtud del acuerdo, la alta representante de la Unión Europea, Catherine Ashton, tenía que trabajar directamente con su contraparte serbia para llevar a cabo una revisión significativa de un borrador anterior que cuestionaba la independencia kosovar y se solicitaron nuevas conversaciones sobre todas las cuestiones abiertas. El compromiso fue visto como una victoria diplomática histórica para la UE, que consiguió convertirse en mediador en la disputa de Prístina en lugar de la ONU.

Tras cinco rondas de negociaciones mediadas por la UE, se llegó a un acuerdo verbal el 2 de julio sobre el libre movimiento de ciudadanos y la cuestión de los registros de nacimiento. Sin embargo, los últimos acontecimientos podrían afectar las negociaciones. Una sexta ronda de conversaciones ha sido pospuesta hasta septiembre debido a desavenencias sobre los sellos aduaneros (lo que ha llevado a Prístina a bloquear productos con sello serbio). Estas cuestiones sólo han servido para empeorar las relaciones entre las partes relevantes en un momento tan crítico. Esas presiones probablemente se acentúen en la fase de implementación, lo que supondría un gran desafío en una región donde, por lo general, las leyes son aprobadas pero no necesariamente ejecutadas por completo.

Mientras que Europa sigue decidida a resolver la disputa de Kosovo, sus esfuerzos en otras partes de la región no han tenido el mismo resultado. En

Albania, por ejemplo, la UE no ha sido capaz de resolver la parálisis política existente desde junio de 2009. En los últimos meses, han aumentado las declaraciones públicas y los esfuerzos para convencer a las partes a entablar negociaciones directas, pero la Unión no ha asumido un papel activo en la mediación del proceso. De igual modo, la disputa con Grecia sobre el nombre de Macedonia afecta la candidatura europea de ésta, pero Bruselas ni se ha involucrado directamente en la cuestión ni ha destinado los recursos necesarios para intentar encontrar una solución diplomática. Mientras tanto, los incidentes étnicos ocurridos en Macedonia en 2010 y 2011 (incluidos tiroteos a lo largo de la frontera kosovar) continúan causando temores ante un posible retorno a la violencia.

La generalizada política local de obstrucción y las arraigadas diferencias inter e intracomunitarias también suponen serios desafíos que la Unión Europea no consigue superar, entre otras cosas debido a las divisiones internacionales y la falta de una estrategia coherente. El vacilante enfoque de la UE tampoco ha conseguido transmitir a los líderes locales la urgencia de avanzar con la agenda de reforma europea. Además, la falta de coherencia en el uso de la condicionalidad política y económica ha perjudicado la credibilidad de la Unión en la región. En Bosnia, por ejemplo, la política de condicionalidad europea en materia de la reforma policial y constitucional ha flaqueado ante la obstrucción local, lo que ha contribuido a crear una sensación de intransigencia, escepticismo y desilusión con el proceso en general.

Los últimos acontecimientos en Bosnia también indican que la UE podría no estar preparada (o carecer de la voluntad) para abordar el serio problema de la inestabilidad, como se ha visto en la reciente confrontación entre la República Srpska (RS) dominada por Serbia y la Oficina del Alto Representante en abril de 2011. Tras una resolución del parlamento de la RS que solicitaba la celebración de un referéndum sobre la validez de los poderes del Alto Representante (y las instituciones judiciales estatales que él representa), la Oficina del Alto Representante expresó públicamente su intención de aplicar los poderes de

Bonn. Al final se consiguió evitar una crisis después de que Catherine Ashton (en una visita inesperada a Banja Luka, capital administrativa de la RS) asegurara que iniciaría un “diálogo estructurado” sobre la reforma judicial con el fin de abordar las preocupaciones serbias sobre el funcionamiento del sistema judicial.

Si bien la resolución fue vista como un éxito diplomático de la UE, se ve que existe una falta de entendimiento de las dinámicas locales. Al involucrar directamente al presidente Milorad Dodik de la República Srpska en lo que muchos consideraban una de las peores violaciones de Dayton desde el final de la guerra, la Unión envió el mensaje equivocado a las autoridades locales: que la obstrucción política y un discurso nacionalista pueden dar sus frutos. Ese episodio también ha mermado aún más la credibilidad del Alto Representante, así como la de los nuevos poderes sancionadores europeos. Ahora, un desafío importante para la Unión Europea será encontrar el equilibrio entre la promoción de la apropiación local y la necesidad de responder a las violaciones de Dayton con medidas adecuadas.

CÓMO AVANZAR

Con la notable excepción de Croacia, Serbia y Montenegro, que están todos de camino hacia la adhesión, la región de los Balcanes, especialmente Bosnia y Kosovo, sigue atrapada en el proceso de estabilización posconflicto y desarrollo transicional. Para lograr un mayor acercamiento y evitar que continúe la inestabilidad regional, los encargados de la formulación de políticas de la UE tendrán que fortalecer su compromiso político más allá de meras reestructuraciones institucionales.

Es necesario reconsiderar el papel de la comunidad internacional tanto en Bosnia como en Kosovo, dado que es imposible seguir manteniendo el *status quo*. La Unión debe dejar de lado su política de pasividad y adoptar un enfoque más proactivo e integral y así demostrar que tiene la voluntad política y la capacidad para liderar el proceso de reforma. Los avances logrados en las

negociaciones técnicas con relación a Kosovo le han otorgado a la UE algo de credibilidad. No obstante, la coherencia en las políticas implementadas en toda la región es esencial para promover el proceso de adhesión y reparar la imagen de Bruselas. El compromiso europeo en Bosnia, por ejemplo, sigue viéndose afectado por el obstruccionismo local. El estancamiento entre la comunidad internacional y la RS ha contribuido a reforzar la percepción entre los interesados locales de que Estados Unidos es el único actor capaz de promover sus intereses de manera eficaz. Por tanto, la Unión Europea necesita adoptar una postura más firme, en particular con relación a sus nuevos poderes sancionadores.

Asimismo, la UE y EE UU tendrán que trabajar más unidos para no generar confusiones políticas. Una estrategia uniforme y coordinada no sólo servirá para evitar una mayor inestabilidad, sino que también ayudará a sentar las bases para un proceso más seguro hacia la adhesión europea. Si no se consigue unir las agendas europea y estadounidense, podrían retrasarse las reformas que son altamente necesarias para avanzar más allá de la fase de desarrollo posconflicto.

Otro desafío para la UE será el abordar el obstruccionismo local y las divisiones interétnicas. La aplicación de un enfoque puramente técnico al marco de adhesión probablemente no será suficiente. Hacen falta esfuerzos diplomáticos más eficaces y asertivos para abordar las relaciones inestables entre étnias y los enquistamientos políticos, especialmente en Bosnia, el norte de Kosovo, Albania y Macedonia.

Bosnia representa un serio desafío en ese sentido. El país sigue asolado por las profundas divisiones étnicas, que a menudo aparecen cuando se trata del alcance de la agenda de reforma de la Unión. El período postelectoral ha sido particularmente problemático y ha estado marcado por sendos discursos nacionalistas y secesionistas por parte de la RS. La reforma constitucional sigue siendo un prerrequisito para presentar la candidatura bosnia a la UE, pero en casi cinco años las partes han sido incapaces de alcanzar un compromiso y

sus respectivas posiciones están cada vez más polarizadas. Bruselas necesita trabajar estrechamente con Washington y otros actores internacionales para crear una sensación de urgencia, y es preciso que sean consistentes en el uso de sus poderes ejecutivos y sancionadores cuando sea necesario.

La situación kosovar sigue siendo delicada. Si bien se han logrado ciertos avances en términos de las negociaciones técnicas mediadas por los Veintisiete, la situación en el norte (en su mayoría controlada por Serbia y sujeta a esporádicos incidentes de violencia interétnica) sigue suponiendo un serio desafío para los esfuerzos europeos. Asimismo, las divisiones en la propia UE sobre el estatus de Kosovo han perjudicado la elaboración de una política integral. En ese contexto, la Unión tendrá que participar en un delicado proceso de mediación política en el norte del territorio kosovar. Mientras que es poco probable que Belgrado reconozca a Prístina de manera oficial, recientemente el Gobierno serbio ha manifestado estar dispuesto a entablar conversaciones sobre la cuestión. Las conversaciones sobre la partición de Kosovo han provocado la ira de éste y de Washington, y es imperativo que Bruselas proporcione un marco para las negociaciones que sea aceptado por todos y que esté centrado en una mayor autonomía para el norte.

El último componente de la estrategia europea en la región debería incluir una revisión del proceso de adhesión. La aplicación de una estricta condicionalidad ha tenido éxito en Serbia, en particular con relación a las detenciones de los fugitivos Mladic y Hadzic buscados por crímenes de guerra, el último requisito para que Belgrado obtuviera el estatus de candidato a finales del año. Sin embargo, el caso serbio es más bien único en el sentido de que la estricta condicionalidad (que incluyó el firme veto de Holanda) se vio reforzada con intensas maniobras políticas y por las perspectivas de avanzar rápidamente hacia la integración en Europa.

A medida que avanzan los acontecimientos en el mundo árabe, la UE necesita reenfocar sus

esfuerzos políticos y diplomáticos hacia una de las regiones más frágiles de Europa. En particular, la Unión Europea ha de asegurarse de que Bosnia, Albania y Macedonia reciben los recursos y el apoyo político adecuados, especialmente con relación a la resolución de sus respectivas crisis políticas. La Unión debe entender que una mera reestructuración institucional no será suficiente y que es necesario un mayor compromiso político con las partes interesadas locales e internacionales si se quiere evitar desestabilizar el proceso de adhesión en la región. La alternativa es una estrategia pasiva que sólo contribuiría a aumentar las tensiones políticas y que podría conllevar el estancamiento político y económico de la región.

Sofía Sebastián es investigadora asociada en FRIDE.

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