

El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?



Sofía Sebastián

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?

Sofía Sebastián

Febrero de 2008

Sofía Sebastián se encuentra realizando un doctorado en el Departamento de Gobierno de la London School of Economics (LSE), en donde también imparte clases sobre democracia y procesos de democratización como profesora asistente. Antes de comenzar sus estudios en la LSE, realizó un Master de Relaciones Internacionales en Georgetown University con una beca de la Comisión Fulbright, especializándose en política exterior y seguridad internacional. Sofía obtuvo su título de licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sofía Sebastián trabajó en el Banco Mundial en Washington DC, en el departamento del Sudeste asiático y lucha contra la pobreza. También ha realizado prácticas en la oficina de Washington del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
El Proceso de Estabilización y Asociación	2
El desafío interpilares y la búsqueda de unidad	6
¿Ampliación o fatiga balcánica?	10
Más allá de las divisiones entre etnias: el desfase entre la retórica y los recursos	14
Conclusiones	20
Anexo: Tablas	22

Introducción

Casi ocho años después del inicio del Proceso de Estabilización y Asociación (PAE), el marco en el que los países de los Balcanes Occidentales se acercan a las instituciones europeas, la perspectiva de su integración en Europa parece más lejana que nunca. El informe anual sobre este proceso, que evalúa los avances realizados por los países de los Balcanes Occidentales¹ y expone las tareas que quedan por completar antes de la integración en la Unión Europea (UE), ofrecía un panorama deprimente en noviembre de 2007. Pese a algunos cambios significativos producidos tras la publicación del informe, como los tan esperados comienzos de un Acuerdo de Estabilidad y Asociación (AEA) con Serbia y Bosnia y Herzegovina, y el final de la crisis política que paralizó al gobierno de este último país, la Comisión Europea (CE) ha tachado de deficiente el proceso de reforma y sólo ha ofrecido la integración a medio o largo plazo. Los informes de la UE sugieren que aun cuando en el futuro los Balcanes Occidentales queden dentro de las fronteras de la UE, el ingreso en el exclusivo club sigue estando muy lejos, probablemente en una década, como mínimo.

El informe anual de la UE llega en un momento en el que la estabilidad potencial de la región de los Balcanes está en entredicho. Preocupa a las autoridades europeas e internacionales² que la capacidad de la región para avanzar en el programa de reforma esté en peligro debido a la inestabilidad existente y a la disfuncionalidad de las instituciones. Sólo Croacia parece librarse de la espiral de inestabilidad, aunque las autoridades europeas han advertido recientemente al país de la necesidad de acelerar las reformas si quiere entrar en la Unión antes del 2011. En Bosnia y Herzegovina, a pesar del inicio de un AEA en diciembre de 2007, la reciente crisis política que ha parali-

zado al gobierno varias semanas mostró el precario equilibrio en el que descansan las instituciones políticas en este país multiétnico. De modo similar, las luchas políticas internas tanto dentro de los partidos étnicos de la ex República Yugoslava de Macedonia (en adelante Macedonia) como entre ellos no sólo han ralentizado el proceso de reforma desde las elecciones de 2006, sino que también han sometido la funcionalidad de las instituciones políticas a una gran tensión. En cuanto a Serbia, pese al acercamiento a la UE mediante las conversaciones preliminares sobre un AEA, las profundas divisiones políticas sobre la cuestión nacionalista y la cuestión de Kosovo plantean serias dudas sobre la dirección futura de este país. Por otro lado, la victoria del candidato del Partido Radical, Tomislav Nicoli? frente al proeuropeo Boris Tadi? en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de enero de 2008, a pesar de los frecuentes llamamientos de la UE en apoyo del segundo, hará que la segunda vuelta, el 3 de febrero, sea fundamental. Para agravar este frágil panorama político, el próximo desafío de Kosovo es un motivo más de preocupación. Aun cuando el aumento de la violencia derivada de los sucesos acaecidos en la provincia escindida parece remoto, el potencial de inestabilidad de la región es elevado.

¿Indican todos estos factores que el enfoque de la UE hacia la región en el marco del PAE está mal diseñado? Aunque se puede culpar a las políticas nacionales de gran parte de la actual situación —las luchas políticas internas en Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, han paralizado las instituciones bosnias durante mucho tiempo—, parece que lo más indicado es hacer un análisis más detallado de las políticas del PAE de la UE en los Balcanes Occidentales. Este documento expone que, a pesar de que la perspectiva de pertenecer a la UE y el proceso de reforma basado en condiciones que llevan aparejada dicha pertenencia han hecho la máxima contribución a la estabilidad y al desarrollo democrático de la región, los problemas de la falta de coherencia política, el establecimiento de parámetros poco claros, la desilusión con una perspectiva europea aún remota, y el desfase entre la retórica y los esfuerzos reales han debilitado las políticas de la UE en los Balcanes y reducido la eficacia de sus incentivos. Una

¹ El término "Balcanes Occidentales" abarca a todos los países de la ex Yugoslavia excepto Eslovenia. Este documento está dedicado sobre todo a Bosnia y Herzegovina, Serbia (incluido Kosovo) y Macedonia.

² Véase Onasa, "NATO concerned with deteriorating political situation in Bosnia", 20 de noviembre del 2007.

de las lecciones a aprender es que aunque el proceso de ampliación que afecta a los Estados de Europa Central y del Este ofreció un modelo práctico para el enfoque de la UE en los Balcanes, no se puede reproducir el proceso de integración en la región de los Balcanes Occidentales. La UE tiene que reajustar su marco y tener plenamente en cuenta los diferentes problemas que afectan a los países balcánicos y ofrecer incentivos reales para persuadirlos de que acepten las condiciones de estabilidad mientras se integran en la UE. La forma en que las instituciones europeas respondan a estos desafíos a la luz de lo que suceda en Kosovo será fundamental para la estabilidad futura de la región.

El Proceso de Estabilización y Asociación

Tras los cambios democráticos acaecidos en Croacia y en la República Federal de Yugoslavia (RFY),³ la Comisión Europea presentó el Proceso de Estabilidad y Asociación (PEA) en 2000, después de un comunicado en 1999 en el que se preveía un nuevo y ambicioso programa para la región.⁴ El inicio del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) representó un intento de aplicar un marco político más coherente e integral en la región, estudiando el proceso de integración europea de la 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 con-

tractuales 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.⁵ Las razones en las que se basaba el inicio del PEA incluían: (1) “el reconocimiento de que una perspectiva creíble de integración europea, junto con la exposición de un conjunto de condiciones adjuntas a la integración, representaba un motor clave para la reforma en la región”, (2) la necesidad de fomentar las relaciones bilaterales y (3) la necesidad de un enfoque más flexible adaptado a las condiciones de los Balcanes Occidentales.⁶ El PEA se creó, por tanto, como un dispositivo flexible “para adecuarse a un abanico de situaciones, desde la reconstrucción y la estabilización pos-conflicto hasta la ayuda técnica en materias como la aproximación de la legislación a los elementos básicos del *acquis* de la UE.”⁷ La UE se dotó asimismo de un conjunto de mecanismos de vigilancia, como una revisión anual, para evaluar los avances en los países afectados.

El Proceso de Estabilización y Asociación 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.”⁸ Los países de los Balcanes Occidentales, por su parte, acordaban cumplir las condiciones europeas expuestas en el Consejo de 1997 y utilizar el PEA para avanzar hacia la integración en la UE.⁹ La cumbre de Zagreb también sir-

⁵ La perspectiva de pertenecer a la UE se ofreció expresamente por primera vez en el Consejo Europeo de Feira, en junio de 2000. “El Consejo Europeo confirma que su objetivo sigue siendo la integración más completa posible de los países de la región en la corriente dominante política y económica de Europa por medio del proceso de estabilización y asociación [...] Todos los países afectados son candidatos potenciales a entrar en la UE.” (Véase Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María Da Feira, 19 y 20 de junio del 2000). La perspectiva de la integración en Europa se reiteró y confirmó en Zagreb (Véase Cumbre de Zagreb, *op. cit.*).

⁶ Véase Comunicación de la Comisión, “The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity”, COM, 27 final, Bruselas, 27 de enero del 2006.

⁷ “The Western Balkan countries on the road to the European Union,” Europe online, disponible en http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm (acceso del 12 de octubre de 2007)

⁸ Véase Cumbre de Zagreb, declaración final, 24 de noviembre de 2000.

⁹ Véase Comunicación de la Comisión, COM, 27 final, *op. cit.*

³ La RFY fue creada en 1992 con los restos de la ex Yugoslavia, es decir, Serbia y Montenegro. Dejó de existir en 2003, con la fundación de la Unión de Serbia y Montenegro.

⁴ La UE inició simultáneamente el Pacto de Estabilidad (PE), adoptado en Colonia en junio de 1999, tras los sucesos de Kosovo. A diferencia del PEA, que nació como una iniciativa totalmente europea, el El Pacto de Estabilidad se convirtió en un instrumento internacional diseñado “para sustituir la política reactiva anterior de intervención en la crisis en el Sudeste de Europa por una estrategia de prevención del conflicto integral y a largo plazo” [Véase el Pacto de Estabilidad en: <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp> (acceso del 25 de marzo del 2006)].

vió para iniciar un nuevo programa, a saber, la Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (CARDS), con una dotación de 4.650 millones de euros para el periodo 2000-2006, junto con la aplicación de preferencias comerciales excepcionales asimétricas. El PEA se desarrolló más adelante con la adopción de la Agenda de Tesalónica en junio del 2003,¹⁰ que lo dotó de algunos de los instrumentos empleados en el proceso de adhesión de Europa Central y del Este para abordar mejor los desafíos que afrontan los Balcanes Occidentales en su adaptación a las normas europeas. Estos instrumentos incluían¹¹ la creación de “asociaciones europeas”, en las que se fijaron las prioridades a corto y medio plazo para cada país y se definieron los compromisos frente a los que se medirían esos progresos. La Agenda de Tesalónica también instituyó el Foro UE-Balcanes Occidentales, que se convoca periódicamente y reúne a funcionarios de los países del PEA y a sus homólogos de la UE. Por último, tras una recomendación formulada por la Comisión en el 2006, el programa CARDS fue sustituido en el 2007 por el Instrumento de Preadhesión (IPA), un nuevo instrumento económico encaminado a racionalizar los desembolsos asociados al proceso de adhesión a la UE.

El marco de condicionalidad del PEA –para participar en el proceso y recibir ayuda económica– se basa en las condiciones expuestas en el Consejo de 1997,¹² que

¹⁰ Comunicación de la Comisión ante el Consejo y el Parlamento Europeo, *The Western Balkans and European Integration*, Bruselas, 21 de mayo de 2003.

¹¹ Véase “The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans”, Western Balkans Council Conclusions, Annex A, General Affairs & External Relations Council (GAERC), 15 de junio de 2003.

¹² Los criterios de 1997 –que se aplican a todos los países de los Balcanes Occidentales y también incluyen condiciones específicas para cada país– se convirtieron en el marco de condicionalidad del llamado Enfoque Regional de la UE. El Enfoque Regional se inició en 1996 para entablar relaciones bilaterales con los países de los Balcanes Occidentales dentro de “un marco que promueva 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.” La meta final de este proceso era la firma de acuerdos de cooperación con los países correspondientes. Por tanto, el PEA no representa un cambio radical respecto de los instrumentos políticos anteriores, pues se aplican las mismas condiciones y procedimientos similares (es decir, negociaciones bilaterales y un enfoque basado en el fondo). 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 asociaciones europeas de Europa Central y del Este, lo cual requiere el cumplimiento parcial de los criterios de Copenhague.

incluyen la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, la disposición a restablecer la cooperación económica mutua, el Estado de derecho, la privatización de propiedades estatales y la introducción de una economía de mercado. El incumplimiento de estos compromisos está vinculado a la suspensión de la ayuda económica. Además, los países están obligados a cumplir ciertos criterios adicionales antes de la firma de un AEA. Estos criterios están contenidos en el Consejo de 1997 y se establecen individualmente, dependiendo de la situación del proceso de reforma. Por último, los países deben cumplir los criterios de Copenhague 1993 para avanzar hacia la integración en la UE,¹³ aunque no se les exige implantar totalmente el *acquis* comunitario antes de la firma de un AEA. En cambio, el PAE representa el proceso por el que los países de los Balcanes Occidentales inician su adaptación al *acquis* y se preparan para entrar en la UE. Sólo después de que se cumplan las condiciones impuestas para la firma de un AEA se dará a los países afectados la luz verde para firmar el acuerdo, la primera relación contractual con la UE. Después de eso, la implantación efectiva del AEA es un requisito previo para cualquier evaluación posterior por la UE de las perspectivas del país para la adhesión. Por tanto, el PEA representa la fase de preparación para la integración en la UE y desemboca en la implantación gradual de un área de libre comercio y de reformas destinadas a iniciar la adaptación a las leyes y normas de la UE.

Croacia es el único país que ha hecho avances significativos hacia la integración en la UE dentro del PEA, aunque incluso aquí el informe de actualización de la UE del 2007 advertía de la necesidad de acelerar las

¹³ Por tanto, 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 –la ayuda económica y el establecimiento de relaciones contractuales dependen del cumplimiento de unos requisitos previamente definidos–, sino también en relación con las condiciones impuestas, a saber, los criterios de Copenhague, que implican parámetros en tres ámbitos principales: la democracia y el Estado de derecho (los criterios políticos), la existencia de una economía de mercado funcional (los criterios económicos) y la adopción del *acquis communautaire* (los criterios legales). Un cuarto pilar, el administrativo, se ha convertido también en parte del paquete de condiciones a partir de 1995, y exige la adaptación de las estructuras de la administración pertinentes (es decir, reforzarlas para una adopción y aplicación más eficaces de la legislación de la UE).

reformas y la adaptación a las normas de la UE.¹⁴ Según funcionarios europeos, 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. El primero tiene relación con sucesos imprevistos, como la muerte del ex presidente Franjo Tudjman –lo que hizo menos compleja la cooperación con La Haya– 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 conjunto de factores está impulsado por la economía e incluyen la capacidad de Croacia para transformar su economía en una economía de mercado moderna, lo que hace más fácil el cumplimiento de los requisitos de la UE. El tercer conjunto de factores es político, y el más significativo de ellos es la amplia unidad política en torno a la idea de la integración en la UE. Como afirmó un funcionario europeo, 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.¹⁵ 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, hay factores externos que también han 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 como Hungría, Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia.¹⁶ Por ejemplo, las negociaciones para la adhesión a la UE de octubre de 2005 fueron posibles 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.¹⁷

¹⁴ Un parlamentario europeo ha advertido recientemente a las autoridades croatas de la necesidad de acelerar las negociaciones a fin de que Croacia pueda cumplir el plazo de 2011 para la adhesión a la UE. Los retrasos en la formación de un nuevo gobierno después de las elecciones legislativas de 2007 han ralentizado las negociaciones con Croacia, que sólo ha abierto 16 de los 35 capítulos que hay que cerrar antes de la adhesión. Véase Vucheva, Elitsa, "Croatia risks delay in EU membership, MEP warns," *EU Observer*, 11 de enero de 2008.

¹⁵ Entrevista personal, Consejo Europeo, Bruselas, junio de 2006.

¹⁶ Entrevistas personales, Unidad de Ampliación de la Comisión Europea, Bruselas, 19 de junio de 2006.

¹⁷ Las negociaciones de adhesión estuvieron paralizadas desde marzo del 2005 a causa de la entrega del general Gotovina, inculpa-

Aparte de Croacia, que obtuvo el estatuto de candidato oficial en junio de 2004 e inició las negociaciones para la integración en la UE a finales de 2005, los demás países de los Balcanes Occidentales están en diferentes fases de su progresión hacia la adhesión a la UE. Macedonia, por ejemplo, fue el primer país de la ex Yugoslavia que firmó un AEA con la UE en abril de 2001,¹⁸ pero la escalada de la violencia entre las dos comunidades étnicas principales –que se intensificó en marzo y mayo de 2001 y llevó al país al borde de una guerra civil abierta– han frenado la candidatura de Macedonia para la integración europea en los próximos años. La guerra abierta fue evitada gracias a la firma del Acuerdo Marco patrocinado por la UE –y la OTAN–, conocido como Acuerdo de Ohrid, el 13 de agosto de 2001, pero los progresos de Macedonia hacia la integración en la UE se retrasaron y se condicionaron al cumplimiento del acuerdo, que se convirtió así en un parámetro clave para evaluar el proceso de reforma.

Macedonia recuperó el favor de la UE en diciembre de 2005 –bajo la influencia del Reino Unido, que presidía la UE–, cuando se le concedió el estatuto de candidato como reconocimiento por los progresos realizados. No obstante la inyección de confianza que esto supuso, el hecho de que las negociaciones para la integración no se hayan abierto todavía indica que fue más un gesto político que una concesión real.¹⁹ La crisis política que siguió a las elecciones del 2006, que mantuvo al gobierno como rehén de los conflictos étnicos y desembocó en una parálisis institucional de varias semanas,²⁰ ha sembrado dudas sobre la madurez política del país e inducido a la UE a retrasar las negociaciones hasta nuevo aviso. Las esperanzas de Macedonia de iniciar negociaciones sobre la integración se vieron truncadas de nuevo en noviembre de 2007. El informe

por crímenes de guerra. La detención de Gotovina se produjo en España en diciembre de 2005, después de que la UE hubiera iniciado oficialmente conversaciones de negociación con Croacia.

¹⁸ El AEA no fue la primera relación contractual integral entre Macedonia y la CE, pues ya había firmado un Acuerdo de Cooperación el 27 de abril de 1997.

¹⁹ Entrevista personal, funcionario de la Comisión, Bruselas, junio de 2006.

²⁰ Los partidos de etnia albanesa boicotearon el Parlamento durante 16 semanas. Véase RFE/RL Newslines, 22 y 29 de mayo de 2007.

anual de actualización insistió en la necesidad de que el país siguiera trabajando en el proceso de reforma y no dio ninguna indicación clara de cuándo se iniciarían las conversaciones sobre la adhesión.²¹

En Bosnia y Herzegovina, el principal punto de referencia en el avance hacia la integración en la UE fue la hoja de ruta de la UE, que el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, entregó a las autoridades bosnias el 9 de marzo de 2000. Tras un prolongado periodo para el cumplimiento, la hoja de ruta se completó "sustancialmente" en 2002. El siguiente paso se dio en 2003, con la presentación del estudio de viabilidad, encaminado a ofrecer una evaluación de los progresos de Bosnia y Herzegovina a fin de permitir la iniciación de negociaciones para un AEA. Tras el cumplimiento de los requisitos, la Comisión Europea recomendó la iniciación de negociaciones para un AEA, que fue aprobado por el Consejo en noviembre de 2005 y condicionado a un nuevo conjunto de requisitos, incluido el de que el país adoptase medidas "para cooperar plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, ponga en práctica el acuerdo sobre la reestructuración de las fuerzas policiales, adopte e implante todas las leyes sobre radio y televisión públicas necesarias y garantice suficiente capacidad legislativa y administrativa cumplir el Acuerdo."²² 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 AEA está siendo un desafío mayor del esperado. Las luchas internas políticas entre 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 y Herzegovina desde la guerra, en las 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 Spiric —lo que llevó al país a la paralización— en relación con el conjunto de medidas impuestas por el Alto Representante y Representante Especial Europeo (HR/EUSR, por sus siglas en inglés) Miroslav Jajcak para acelerar el proceso de adopción de decisiones, los partidos bosnios alcanzaron un acuerdo sobre un plan de acción para la reforma policial en noviembre del 2007, lo que devolvió a Bosnia y Herzegovina a la vía de la UE. Bosnia y Herzegovina rubricó el AEA el 4 de diciembre y la firma definitiva se producirá casi con toda probabilidad en los próximos meses, dependiendo de los avances que se produzcan en la reforma policial y otros requisitos.²³

Aceptada como participante pleno en el PEA tras la desaparición de Slobodan Milosevic en las elecciones del 2000, Serbia está experimentando el trayecto más accidentado hacia la UE. Transformada en la Unión de Serbia y Montenegro en el 2003, las negociaciones sobre el PEA implican parámetros y partidas de desembolso separadas para Kosovo y Montenegro.²⁴ Además, Serbia es el único país con el que las negociaciones llevan en punto muerto largo tiempo, debido a su incumplimiento del requisito de cooperación con el Tribunal Penal Internacional, contenido en el AEA. Las negociaciones con Serbia y Montenegro 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.

No obstante el compromiso declarado de Serbia, la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sigue interfiriendo en sus aspiraciones

²¹ El Comisario para la Ampliación de la UE Olli Rehn ha expresado hace poco la esperanza de que la UE acceda a iniciar negociaciones con Macedonia durante 2008 (véase "EU Raises Macedonia's Hopes," RFE/RL Newline Vol.12, N.14, Part II, 22 de enero de 2008).

²² Véase Olli Rehn, "Perspectives for Bosnia and Herzegovina," discurso ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, 15 de febrero de 2006. El Consejo también advirtió a los grupos étnicos bosnios de que las nuevas Constituciones tendrán que estar en vigor antes de las elecciones de octubre de 2006, pero los partidos políticos no aprobaron el conjunto de enmiendas acordado previamente por los líderes políticos en abril de 2006.

²³ Sucesos recientes indican que la UE podría firmar el AEA con Bosnia y Herzegovina antes de que cumpla dichos requisitos para evitar las repercusiones del estatuto final de Kosovo. Véase Onasa, "BiH To Sign Stabilisation And Association Agreement In February", 3 de enero de 2008, citado en BiH Media Monitoring, 4 de enero de 2008.

²⁴ El enfoque de dos vías con Montenegro significaba que las dos entidades negociarían por separado todas las políticas, sobre todo aduanas y asuntos comerciales.

europas y continúa dividiendo a los países europeos sobre cómo actuar con el país balcánico. Aunque la UE decidió iniciar conversaciones sobre un AEA con Serbia en noviembre de 2007, la entrega del presunto criminal de guerra Ratko Mladic al Tribunal se ha convertido en un requisito absoluto para algunos países antes de la firma de un acuerdo. Pero la ansiedad que suscita la repercusión de la independencia de Kosovo ha provocado divisiones dentro de la UE, y algunos países europeos están dispuestos a no aplicar este requisito. A pesar de que algunos países han expresado su malestar por vincular la cuestión de Kosovo a la concesión a Serbia de un proceso de adhesión por la vía rápida,²⁵ la postura oficial de la UE parece inclinarse a este velado trueque. El 14 de diciembre de 2007, los líderes europeos reunidos en una cumbre de la UE declararon que el “progreso [de Serbia] en el camino hacia la UE, incluido el estatuto de candidato, se puede acelerar.”²⁶

En resumen, el proceso de estabilización y asociación en los Balcanes Occidentales sugiere que, aun cuando se haya estado utilizando un enfoque basado en los méritos, en el que se afirma que se aplican principios objetivos, para acercar a los países balcánicos a las normas europeas, en la práctica predominan las decisiones políticas, las divisiones dentro de la UE sobre el modo de actuar y otras deficiencias, como la no superación de las divisiones étnicas. Aunque la UE ha logrado ofrecer recompensas a corto plazo, incluida la participación de los países de los Balcanes Occidentales en programas comunitarios como el mercado energético²⁷ y otros beneficios concretos, como un marco para la liberalización de visados,²⁸ hay tres factores clave que

²⁵ La ministra griega de Asuntos Exteriores Dora Bakoyannis ha declarado: “En este momento crucial, cualquier intento de unir las perspectivas europeas de Serbia con el asunto del estatuto futuro de Kosovo sería contraproducente. Sería un error vincular estas dos cuestiones.” Véase “Bakoyannis against Kosovo link to Serbia’s EU prospects,” ANA-MPA, 11 de diciembre de 2007.

²⁶ Véase RFE/RL Newsline Vol. 11, No. 232, Part II, 17 de diciembre de 2007.

²⁷ La UE firmó un tratado que establecía una comunidad energética entre la UE y el Sudeste de Europa en octubre de 2005. La participación de los países de los Balcanes Occidentales en programas y agencias comunitarias fue posible tras la adopción de la Agenda de Tesalónica en 2003.

²⁸ La UE ha alcanzado recientemente un acuerdo con los países de los Balcanes Occidentales sobre la facilitación de visados, encaminado a

tienden a debilitar el modelo de incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales. El primero es que la UE no ha presentado una voz unida para dar forma a sus prioridades en la región. El segundo guarda relación con que no haya proporcionado una perspectiva europea creíble. Por último, el tercer factor es el que no se haya avanzado más allá de los cupos étnicos.

El desafío interpilares y la búsqueda de la unidad

El carácter de posconflicto del proceso de transición en los Balcanes Occidentales y los desafíos asociados al mismo —como el envío de misiones ESDP incluidos en la jurisdicción del Consejo— han hecho que la política de la UE en esta región atraviese la estructura de pilares y trascienda las competencias tanto del Consejo como de la Comisión.²⁹ Los diferentes actores, intereses y culturas de trabajo de estas instituciones han desembocado en el establecimiento de prioridades y procedimientos diferentes, debilitando la capacidad de la UE para hablar con una sola voz y despojando a los incentivos de la UE de su posible influencia. Como afirmó un funcionario de la Comisión: “Sobre el papel y formalmente, se puede hacer que la UE hable con una sola voz, pero en la práctica eso es muy difícil y menos ahora, con tantos miembros. Los mensajes no son firmes y la UE no puede hacer promesas claras.”³⁰ Aunque la Comisión debería tener el papel dirigente en la región, otro funcionario de la Comisión subrayó que, en realidad, el despliegue de fuerzas y los intereses contrapuestos de los Estados miembros tienden a hacer que la postura del Consejo tenga más importancia que la de la Comisión. Además, la alternancia en la presi-

reducir los gastos de las solicitudes de visado, sobre todo para ciertas categorías, y facilitar los trámites de concesión de visados.

²⁹ En contraste con el proceso de adhesión de Europa Central y del Este —en el que la Comisión siguió siendo la institución principal que supervisaba los avances de los países afectados—, el proceso de estabilización e integración de la UE en los Balcanes Occidentales se ha convertido en competencia tanto de la Comisión como del Consejo.

³⁰ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

dencia europea tiende a hacer que la política de la UE en los Balcanes Occidentales “cambie casi cada día.”³¹

Este problema ha sido notable, pues las diferentes prioridades de cada institución han chocado en numerosas ocasiones, contribuyendo a la confusión sobre los requisitos que hay que cumplir y debilitando el potencial de incentivo de las recompensas a largo plazo. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, la Comisión siempre ha propugnado poner fin a los poderes de Bonn y volver a una soberanía local, pues está en contradicción con el espíritu del proyecto europeo, pero “el Consejo es más cauto y proclive a mantener la presencia internacional.”³² De modo similar, se pueden ver enfoques contradictorios en otras situaciones, como en el paso de Macedonia a la candidatura oficial bajo la presidencia británica en 2005. “Esto fue un gesto político para dar estabilidad a la región, pero ahora, como consecuencia, la Comisión tiene que ocuparse de un caso lleno de desafíos y muy complejo para la adhesión a la UE.”³³ La Comisión se enfrentó a una limitación similar con la creación de la Unión de Serbia y Montenegro, patrocinada por la UE, en 2003. Aunque el interés del Consejo de promover la seguridad y la estabilidad propició la creación de esta Unión, esta pronto resultó poco adecuada para cumplir los requisitos de la Comisión para la implantación del PEA. Un funcionario europeo recuerda que una vez creada la Unión, las negociaciones del PEA se hicieron sumamente engorrosos, pues participaban en total 15 miembros, 5 de Serbia, 5 de Montenegro y 5 de la Unión.³⁴

Aunque la UE ha intentado resolver el problema de hablar con muchas voces abordando la rigidez institucional —el Tratado de Reforma es el intento más reciente— y pidiendo a los miembros de la UE que alcancen el consenso, las divisiones en el seno de la Unión siguen proliferando y dejan una pesada huella en la política de la UE hacia la región. En Serbia, por ejemplo, las divisiones sobre cómo alinear el país con Europa ante la clara rebeldía por parte de las fuerzas nacionalistas

ha provocado la lentitud en la respuesta de la UE a cambios clave en el país. El problema en Serbia es la necesidad de conciliar dos objetivos que parecen incompatibles, a saber, el apoyo a un Kosovo independiente supervisado por la UE y llevar a Serbia al redil europeo, lo que implica el cumplimiento pleno de la agenda de reforma inducida por la UE y la cooperación con el Tribunal Penal Internacional. Aunque varios países europeos apoyan la firma de un AEA con Serbia lo antes posible —incluso si no se entrega a Mladic al Tribunal Penal Internacional, lo cual sigue siendo una prioridad para países como los Países Bajos—³⁵ otros siguen dudando de la sensatez de ofrecer demasiadas concesiones.

La ausencia de resolución respecto de Serbia ha permitido que los políticos nacionales utilicen las divisiones en la UE en su favor, reduciendo la eficacia de las amenazas de la UE. Por ejemplo, aprovechando la ansiedad de la UE ante la posibilidad de que Serbia recurriera a plataformas extremistas y la indecisión europea sobre cómo actuar con el país balcánico, el ministro de Asuntos Exteriores serbio, Vuk Jeremic, sugirió recientemente que la UE debía firmar el AEA con Serbia lo antes posible para impedir que los nacionalistas serbios llegaran al poder. “Todo el mundo está esperando la firma. Así que si no se produce [...] va a representar un golpe importante”, declaró.³⁶ Además, si los nacionalistas llegan al poder, advirtió, “nuestra meta de incorporarnos a la Unión Europea probablemente terminaría aplazándose hasta la siguiente generación o más allá.”³⁷ De modo similar, el 11 de diciembre de 2007, el parlamentario Djelic afirmó: “Es posible imaginar un gobierno diferente en Serbia, que no coopere con el Tribunal en absoluto.”³⁸ Pero aunque muchos consideran que desviar a Serbia del nacionalismo es una justificación legítima para mantener este

³¹ Entrevista personal, Consejo Europeo, Bruselas, junio del 2006.

³² Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

³³ Entrevista personal, Consejo Europeo, Bruselas, junio del 2006.

³⁴ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

³⁵ Otros países, como el Reino Unido, se inclinan, por el contrario, a aceptar la firma de un AEA con Serbia sin que ésta entregue a Mladic, siempre que Serbia muestre claramente que colabora con el Tribunal Penal Internacional.

³⁶ Véase “EU Urged To Sign Deal To Stave Off Serbian Nationalist Threat,” RFE/RL Newsline Vol. 12, No. 8, Part II, 11 de enero de 2008.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Véanse las noticias del Sudeste de Europa en RFE/RL Newsline Vol.11, No. 229, Part II, 12 de diciembre de 2007.

país bajo la tutela de la UE,³⁹ los cambios políticos, sobre todo respecto de la aplicación de las condiciones, tienden a debilitar el predominio de la UE sobre los cambios en la región. Como ha declarado recientemente el ex Alto Representante en Bosnia y Herzegovina, Paddy Ashdown, la predisposición de la UE "a relajar sus condiciones" sobre la cooperación de Serbia con el Tribunal Penal Internacional es responsable de que Mladic y Karadzic no hayan sido entregados a la justicia.⁴⁰ Una situación similar ha surgido en Bosnia y Herzegovina, y algunas voces europeas se inclinan a firmar un AEA lo antes posible, aunque no se haya implantado aún el plan de acción para la reforma policial.⁴¹

La cuestión de la reforma constitucional en Bosnia y Herzegovina es otro ejemplo de cómo las divisiones en el seno de la UE han dado a los actores nacionales la oportunidad de aprovechar esas divisiones y reducir la capacidad de la UE para influir en los sucesos de ese país multiétnico.⁴² Un funcionario de un partido político de Bosnia y Herzegovina subrayó: "Los actores nacionales perciben que hay una lucha entre los actores principales dentro de la UE y la aprovechan para promover sus intereses y objetivos, sean sólo para promover sus objetivos o simplemente para ganar tiempo y no hacer nada, negando la realidad y lo que hace falta hacer."⁴³ La cuestión de la reforma constitucional en Bosnia y Herzegovina es también el mejor ejemplo de cómo el establecimiento poco claro de paráme-

tros hace que los políticos nacionales estén confusos sobre cómo actuar. El profesor de Sociología Dino Abazovic afirmó que el papel de la UE siempre ha sido muy ambivalente: "En la reforma constitucional en Bosnia y Herzegovina, no dijeron qué había que hacer, cuáles son las normas y cuáles no lo son. No enviaron orientaciones claras porque eso abriría debates en el país."⁴⁴

Asimismo, el director de la Dirección de Integración Europea de Bosnia y Herzegovina, Osman Topcagic, subrayó que durante las deliberaciones constitucionales "no hubo una sola postura de la UE."⁴⁵ Ahora, "se oyen de vez en cuando declaraciones de políticos europeos, de miembros del Parlamento Europeo, en el sentido de que Bosnia no puede incorporarse a la UE con la Constitución vigente... pero sería útil comprender mejor los requisitos, tener un debate más general. Nunca se ha definido como parte de las condiciones para entrar en la UE." Comparte esta opinión un funcionario europeo, que subrayó que el objetivo general en Bosnia y Herzegovina es ayudar al desarrollo de un país sostenible para que el Estado cumpla las normas de adhesión europeas, "pero no hay de hecho normas en las áreas clave reales en las que Bosnia tiene que avanzar, sobre todo en la reforma policial y constitucional."⁴⁶ Por otra parte, dado el diferente alineamiento político de los Estados miembros con las fuerzas políticas de Bosnia y Herzegovina, la UE también ha contribuido, en ocasiones, al enfrentamiento entre los actores nacionales. El embajador alemán en Bosnia y Herzegovina, Michael Schmunk, por ejemplo, causó la indignación de la comunidad serbia en agosto del 2007 cuando declaró que el país debía organizarse como un Estado unitario.

Estas críticas han inducido a la UE a ajustar su estrategia ocasionalmente, aunque la ausencia de criterios claros sigue siendo importante. Por ejemplo, las críticas a la conducta de la UE sobre la reforma constitu-

³⁹ La República Checa e Italia intentan lograr el consenso sobre la firma de un AEA con Serbia en enero de 2008, es decir, entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Serbia. El vice-primer ministro responsable de asuntos europeos de la República Checa, Alexandr Vondra, expresó su preferencia por un enfoque político hacia Serbia en la cumbre de la UE celebrada en Bruselas el 14 de diciembre y declaró: "Debemos hacer todo lo posible para concluir el AEA (con Serbia) antes del final de enero". Véase "EU leaders Clash over Kosovo, Serbia," *Europe News*, 14 de diciembre del 2007.

⁴⁰ "Mixed Assessment by Ashdown" RFE/RL Newline Vol. 11, No. 231, Part II, 14 de diciembre de 2007.

⁴¹ Véase Onasa, "Bih To Sign Stabilisation And Association Agreement In February" 3 de enero de 2008, citado en BiH Media Monitoring, 4 de enero del 2008.

⁴² Hubo negociaciones constitucionales en Bosnia y Herzegovina durante 2005 y 2006. Tras fuertes presiones de Estados Unidos y la UE, el Parlamento de Bosnia y Herzegovina rechazó los cambios acordados por los líderes políticos. Véase Sofia Sebastian, "Dejando atrás a Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina", FRIDE, Documento de Trabajo 46, noviembre de 2007.

⁴³ Entrevista personal, miembro del partido HDZ BiH, Sarajevo, julio de 2007.

⁴⁴ Entrevista personal, profesor de Sociología Dino Abazovic, Sarajevo, mayo de 2007.

⁴⁵ Entrevista personal, Osman Topcagic, director de la DIE, Sarajevo, julio de 2007.

⁴⁶ Entrevista personal, funcionario europeo, Sarajevo, diciembre de 2006.

cional en Bosnia y Herzegovina han obligado a la organización a incluir esta cuestión como una de las prioridades clave para los próximos años, pero la CE tampoco ha facilitado esta vez orientaciones claras.⁴⁷ Se ha limitado a animar a las autoridades de Bosnia y Herzegovina a que “adopten medidas para lograr estructuras institucionales más funcionales y sostenibles y el mejor respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido mediante el acuerdo y adopción de cambios a la Constitución de Bosnia y Herzegovina, en caso necesario.”⁴⁸ Aunque se dieron algunas orientaciones generales, en las líneas de conferir al Parlamento suficientes recursos técnicos y personales y garantizando la coordinación Estado/entidad, no se hace ninguna referencia a las tareas que ya han realizado las autoridades de Bosnia y Herzegovina e internacionales, ni a deficiencias constitucionales clave ya identificadas por instituciones internacionales como la Comisión de Venecia.⁴⁹ Además, no está claro cuál será el estatuto de la reforma constitucional dentro del proceso de integración en la UE o si dicha reforma constitucional se convertirá en una condición expresa para la adhesión o será simplemente una tarea que Bosnia y Herzegovina deberá abordar en los próximos años, sin plazos concretos.⁵⁰

Las divisiones en el seno de la UE se han acentuado en los últimos meses como consecuencia de los desafíos que surgen en Kosovo. Sigue estando muy poco claro cómo actuará la UE si el Consejo de Seguridad no adopta una resolución sobre Kosovo, aunque es razonable suponer que la ausencia de unidad llevará apare-

jada una mayor inestabilidad en la región. Países como Chipre, Eslovaquia y Rumanía siguen sin estar convencidos de la idea de reconocer la independencia de Kosovo sin una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque sólo Chipre se opone claramente. En una reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la UE celebrada en Bruselas el 10 de diciembre, todos los países excepto Chipre parecieron agruparse en torno al Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, que son firmes partidarios de la independencia de Kosovo, pero los esfuerzos de la UE de simular unidad lograron poco.⁵¹ El ministro de Defensa rumano Teodor Melescanu se opuso a cualquier declaración unilateral de independencia el 16 de diciembre, inmediatamente después de la reunión de ministros de Exteriores de la UE, y afirmó que “podría tener un efecto muy negativo en toda la región.”⁵² Asimismo, la ministra de Exteriores griega Dora Bakoyannis declaró el 11 de diciembre: “No hay ninguna solución buena o fácil para Kosovo y nadie ha propuesto ninguna hasta la fecha.”⁵³

Pero aun en el caso de que Europa consiga unirse en relación con el reconocimiento de Kosovo –lo cual es muy poco seguro en este momento– su unidad se verá cuestionada de nuevo una vez se resuelva el estatuto de Kosovo. El primero de los desafíos será en relación con la forma y el estatuto de la futura misión de la UE a Kosovo si no hay una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que la autorice; sigue siendo poco seguro que los países vacilantes apoyen en una misión de la UE en tales condiciones.⁵⁴ Otra cuestión sigue siendo cómo se verá afectada la relación de la UE con Serbia por su respuesta a la independencia de

⁴⁷ La inclusión de la reforma constitucional como una de las áreas prioritarias clave se basa en la creencia de que la Constitución de Bosnia y Herzegovina “impide la toma de decisiones rápida y, por tanto, obstaculiza la reforma y la capacidad de avanzar hacia la UE”. Véase Commission Staff Working Document, Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report, COM (2007) 1430, Bruselas, 6 de noviembre de 2007, p.7.

⁴⁸ Council Decision on the principles and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing decision 2006/55/EC, COM (2007) 657, Bruselas, 6 de noviembre de 2007, p. 6.

⁴⁹ Véase Venice Commission, “Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative”, Council of Europe, Venecia, 11 de marzo de 2005.

⁵⁰ Las prioridades se basan en la expectativa de que “Bosnia y Herzegovina pueda completarlas o avanzar sustancialmente respecto de ellas en los próximos años”, decisión del Consejo, COM (2007) 657, *op. cit.*, p.5.

⁵¹ El ministro de Asuntos Exteriores sueco Carl Bildt subrayó el 10 de diciembre: “Hay prácticamente unidad sobre Kosovo”. Véase B92, “Kosovo status, Serbian integration on EU Agenda,” Bruselas, 10 de diciembre de 2007. Asimismo, el secretario de Asuntos Exteriores británico David Miliband afirmó: “Creo que hubo una sensación realmente fuerte de unidad en torno a la mesa hoy, la determinación de que Europa ofrezca liderazgo sobre esta cuestión”. Véase Onasa, “EU Moves Closer To Common Stance On Kosovo Independence: Ministers”, 20 de diciembre del 2007, citado en BiH Media Monitoring, 11 de diciembre de 2007.

⁵² “Romania Breaks Ranks With EU over Kosova,” RFE/RL Newslines, Vol. 11, No. 230, Part II, 13 de diciembre de 2007.

⁵³ “Greece Says ‘Too Early’ For Kosovar State,” RFE/RL Newslines Vol. 11, No. 230, Part II, 13 de diciembre de 2007.

⁵⁴ Onasa, “EU Moves Closer To Common Stance On Kosovo Independence: Ministers,” 10 de diciembre de 2007, citado en BiH Media Monitoring, 11 de diciembre de 2007.

Kosovo. Aun cuando las autoridades serbias hayan abandonado la violencia,⁵⁵ sigue sin estar claro qué dirección tomará el país balcánico tras la independencia de Kosovo y cómo responderá la UE a esos hechos. Las recientes declaraciones de las autoridades serbias insinuando el cese de relaciones con los países que reconozcan a Kosovo podrían plantear dilemas adicionales para la relación de la UE con Serbia, aprovechando de nuevo la desunión de la UE y provocando la paralización temporal del PEA. La forma en que se aborden estas cuestiones dentro del PEA será una importante prueba para la unidad de la UE.

En resumen, aunque la UE ha logrado definir su visión de los Balcanes de una forma mucho más clara desde el inicio del PEA en 1999, y también ha logrado dar unos fundamentos europeos a la reforma en la región, sigue enviando señales desiguales, debilitando el potencial de sus incentivos. Como consecuencia, no sólo se percibe que la UE habla con dos voces, lo cual ha afectado profundamente al modo en que las élites nacionales consideran el proceso de la integración europea,⁵⁶ sino que también ha producido políticas contradictorias y contrapuestas en la región, permitiendo que los políticos aprovechen las divisiones en la UE. Aun cuando la inminencia del desafío de Kosovo, que está amenazando con desenmarañar la política en otros países de los Balcanes, parece haber obligado a la UE a actuar con resolución –los sucesos recientes en Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, son un buen indicio de una renovada resolución europea–, la UE tiene que mantener el compromiso y lograr el consenso en torno a algunos de los dilemas políticos clave que amenazan con desestabilizar la región de los Balcanes en los próximos meses.

⁵⁵ El presidente serbio Tadic subrayó el 7 de diciembre que “la guerra y la violencia pondrían en peligro, sin duda, la posibilidad de que Kosovo pueda seguir siendo parte de Serbia y también los intereses fundamentales del pueblo.” Asimismo, Dragan Todorovic, diputado del radical Partido Radical Serbio, declaró: “No estamos a favor de la guerra. Estamos a favor de una solución que pueda hallarse en última instancia en línea con la postura de Rusia.” Estos comentarios rechazan las declaraciones anteriores de Predrag Simic, asesor del primer ministro Kostunica, que sugirió que la guerra era uno de los medios que Serbia podría utilizar contra un Kosovo independiente. Véase “Talk Of War Rejected By Serbian President”, RFE/RL Newslines Vol. 11, No. 227, Part II, 10 de diciembre de 2007.

⁵⁶ Emerson, Michael., et al., 2005, “The Reluctant Debutante, the European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood”, CEPS Working Document, No. 223/julio de 2005.

¿Ampliación o fatiga balcánica?⁵⁷

Además de las voces a menudo contrapuestas dentro de la UE, lo que se conoce como “fatiga de la ampliación” y el incumplimiento de la perspectiva europea ofrecida a los Balcanes Occidentales en 2000 han agravado también el problema de los incentivos fallidos. Existe una confusión generalizada dentro de la UE, no sólo sobre el modo de enfocar desafíos importantes en la región, sino también sobre la dirección que debería tomar la UE respecto de la próxima ronda de ampliación. Aun cuando el Tratado de la Reforma acordado en Lisboa el 18 de octubre de 2007 ha resuelto parcialmente algunos de los dilemas institucionales creados por el rechazo de la Constitución en 2005, la UE está despertando lentamente de un proceso de reflexión interna que causa tensión política⁵⁸ en el seno de la Unión e impide alcanzar el consenso sobre la cuestión de su ampliación. Aunque el compromiso con la integración de los Balcanes no se ha rechazado y la maquinaria de la ampliación sigue reproduciéndose, gracias sobre todo a la obligación de la Comisión de cumplir los compromisos anteriores de la UE, hay fuertes discrepancias, no sólo entre la Comisión y el Consejo, sino también entre los Estados miembros, sobre cómo acometer la próxima ronda de ampliación.

La reunión del Consejo celebrada en Salzburgo en marzo de 2006 sacó a la luz fuertes discrepancias dentro de la Unión sobre cuándo debían incorporarse los países balcánicos a la UE o si deberían hacerlo. Aunque hubo palabras de bienvenida para los Balcanes Occidentales –el comunicado final confirmó la pertenencia a la UE como objetivo último para los Balcanes Occidentales–, la introducción de estas palabras fue en

⁵⁷ La expresión “fatiga balcánica” en lugar de “fatiga de la ampliación” surgió en un seminario patrocinado por el Instituto de Estudios sobre Seguridad de la UE, celebrado en Dubrovnik, Croacia, en noviembre de 2006.

⁵⁸ Mahony, Honor., “Unclear EU Treaty Provisions causing ‘nervousness,’” *EU Observer*, 28 de noviembre de 2007, disponible en: <http://euobserver.com/9/25234> (acceso del 29 de noviembre de 2007).

gran medida resultado de la presión que ejercieron los países balcánicos, que no estaban dispuestos a aceptar una referencia general a la adhesión eventual a la UE.⁵⁹ Además, los Estados miembros pusieron obstáculos adicionales en el camino a la adhesión a la UE,⁶⁰ pues habría que poner a prueba la capacidad de absorción de la organización antes de considerar otra ampliación.⁶¹ El concepto de "capacidad de absorción", que fue mencionado por primera vez en la Cumbre de Copenhague de 1993, quedó entrelazado con el proceso de adhesión en los Balcanes Occidentales—reconocido por el documento de estrategia para la ampliación de 2005 y 2005—⁶² y algunos Estados miembros incluso insinuaron la posibilidad de adoptar estrategias alternativas para los Balcanes Occidentales. La canciller alemana Angela Merkel, por ejemplo, afirmó el 15 de marzo de 2006 que la UE estaba considerando una "asociación privilegiada" para los Balcanes Occidentales como opción para estrechar lazos con la UE.⁶³ Las dudas cada vez mayores sobre las ventajas de la ampliación quedaron confirmadas en la cumbre de fin de año celebrada en Bruselas en diciembre de 2006, donde algunos defendieron hacer que una nueva ampliación dependiera de la reforma de las instituciones de la UE.⁶⁴ Como con-

secuencia, el proceso de ampliación en los Balcanes Occidentales se ha hecho no sólo más incierto, sino también más engorroso que rondas anteriores. "La introducción de la capacidad de absorción ha supuesto, en la práctica, que hay tres nuevas condiciones, a saber: la capacidad de absorción económica, la institucional y la preparación de la opinión pública europea."⁶⁵

No obstante la existencia de voces que expresaban un apoyo firme a la ampliación—a saber, el Reino Unido y nuevos Estados miembros— las divisiones han arrojado dudas importantes sobre la perspectiva de la integración en la UE y afectan a los cálculos de los actores nacionales. Esto ha tenido una repercusión importante en países como Bosnia y Herzegovina y Serbia, donde los políticos locales han adoptado un enfoque pasivo hacia el proceso de reforma de la UE, "retrasando o evitando cuestiones clave".⁶⁶ Políticos y sociedad por igual se han ido apartando de la idea europea, sobre todo en países como Serbia, donde los políticos siguen jugando la carta nacionalista en detrimento del proyecto europeo y el apoyo público a la integración en la UE ha caído del 73 por ciento en el 2003 a menos del 60 por ciento en el 2006.⁶⁷ Por otra parte, el débil enfoque de la UE hacia Serbia ha hecho que casi el 50 por ciento de la población de este país crea que la política de condicionalidad y chantaje constante es el principal obstáculo para la candidatura europea de Serbia.⁶⁸ En Bosnia y Herzegovina, "la retórica nacionalista ha debilitado la agenda de reforma del país"⁶⁹ y políticos como el parlamentario de la República

⁵⁹ Beunderman, Mark., "EU Membership Goal Clarified under Balkan Pressure," *EU Observer*, 11 de marzo de 2006. Véase: <http://euobserver.com/9/21107> (acceso del 11 de marzo de 2006).

⁶⁰ "EU sets tougher hurdles for Balkans Entry," en *Monsters And Critics*, 11 de marzo de 2006. Véase http://news.monstersandcritics.com/europe/printer_1136313.php (acceso del 11 de marzo de 2006). Véase también NIS News Bulletin, "Netherlands: Too Early for EU Membership Date for Balkans," 14 de marzo de 2006. Véase: http://www.nisnews.nl/public/140306_2.htm (acceso de 14 de marzo del 2006).

⁶¹ Las conclusiones de la cumbre, en su forma final, decían: "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, véase <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6181845.stm> (acceso del 29 de noviembre de 2007). Sobre la capacidad de absorción de la UE, véase Emerson (et al), "Just what is this 'absorption capacity' of the European Union", CEPS policy briefs, No. 113, septiembre de 2006.

⁶² Véase Comunicación de la Comisión ante el Consejo y el Parlamento Europeo, 2006, "Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007", incluido el informe especial anexo sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros, COM (2006) 649, Bruselas, 8 de noviembre de 2006.

⁶³ Krasniqi, Ekrem., y Beunderman, Mark., "Merkel moots 'privileged partnerships' for Western Balkans," *European Observer*, 17 de marzo de 2006.

⁶⁴ Con países como el Reino Unido que rechazan este vínculo. Véase BBC news, "EU hardens tone on enlargement," 15 de diciembre de 2006.

⁶⁵ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

⁶⁶ Batt, Judy, "the EU's Foreign and Security Agenda and the Western Balkans", Seminario Conjunto del Instituto sobre Estudios de Seguridad de la UE, Dubrovnik, 3 de noviembre de 2006.

⁶⁷ Sin embargo, el apoyo europeo parece apuntalarse de nuevo. Una encuesta de opinión reciente, realizada en diciembre, mostró que el 69 por ciento de los serbios estaban a favor de la entrada de Serbia en la UE. Para cifras de 2006, véase "Serbia's EU Dilemma," *B92 News*, 1 de agosto del 2006. Para cifras del 2007, véase "Most Serbs Favor EU Membership, Oppose NATO," RFE/RL Newline, Volume 11, núm. 232, 17 de diciembre del 2007.

⁶⁸ Sólo el 20 por ciento creía que las obstrucciones se debían al incumplimiento por Serbia de sus obligaciones internacionales [véase la encuesta de opinión realizada por la Oficina de Integración de la UE en Serbia, "European Integration of the Citizens of Serbia: Trends," Belgrado, 31 de junio de 2007, disponible en: www.seio.sr.gov.yu]

⁶⁹ Commission Staff Working Document, COM (2007) 1430, *op. cit.*, p. 5.

Srpska Milorad Dodik han cuestionado el proyecto europeo.

En una reciente nota de seguridad publicada por el Instituto para Estudios sobre Seguridad de la UE sobre los desafíos que afronta la organización en la región, Judy Batt afirmó que la falta de credibilidad de la UE ha hecho que parezca débil, indecisa y poco fiable entre los políticos locales de la región. "Los incentivos que ofrece el PEA no ofrecen lo suficiente, ni con la suficiente prontitud, para alterar los cálculos de los políticos y reconfigurar sus intereses y estrategias a corto plazo para conservar el poder. Las reformas relacionadas con el PEA son costosas de implantar [...] y el horizonte temporal es largo."⁷⁰ Asimismo, un funcionario de la delegación europea en Sarajevo afirmó que la vacilación de la UE sobre la próxima ampliación ha "tenido un claro impacto en Bosnia y Herzegovina. Saben que una reforma importante es impopular y la UE no está ofreciendo una perspectiva a corto plazo, sino que queda un largo camino, por lo que no da a los actores incentivos para avanzar [...] Los gobiernos están en el poder cuatro años, por lo que tienden a tener una orientación muy a corto plazo. Y los culpamos por tener una perspectiva a corto plazo, pero no somos capaces de ofrecerles nada."⁷¹ Un funcionario del EUSR coincidía también en que la UE tuvo un gran impacto en el discurso político en Bosnia y Herzegovina. "Lo esencial es ¿por qué molestarse?, el futuro está muy lejos."⁷²

A pesar de que la UE ha mantenido la maquinaria en marcha y de que el acuerdo sobre el Tratado de la Reforma hará, muy probablemente, más viable la ampliación, la estrategia de ampliación de 2007 dada a conocer en noviembre no ofrecía un marco temporal claro para la futura adhesión. Aunque la cuestión de hacer que los Balcanes Occidentales siguieran un cami-

no alternativo no se haya planteado desde las declaraciones de la canciller Angela Merkel, la inexistencia de un marco temporal claro para la adhesión denota desasosiego por parte de la UE sobre la próxima ampliación, y el factor Turquía contribuye a la incomodidad de Europa. El problema es, como explicó un funcionario europeo, que hay dos agendas incompatibles:⁷³ por una parte, existe la necesidad de que la oferta de adhesión europea sea más clara y más tangible que nunca para reducir el impacto del estatuto final de Kosovo en la región. La iniciación de un AEA con Serbia en noviembre del 2007 debe entenderse, por tanto, en este contexto. Y por otra parte, la crisis interna de la UE y la reticencia de algunos Estados miembros a profundizar en el compromiso de la ampliación tiende a reducir el ritmo del proceso y pone un gran signo de interrogación en las perspectivas de que los Balcanes Occidentales se incorporen en la UE en un futuro previsible. Un funcionario de la Comisión subrayó también: "El problema es que la UE y la comunidad internacional no tienen una visión estratégica de la región. Hay algunas metas generales, como integrar la región en la UE, pero respecto de comprometerse más y abordar grandes desafíos, la región se mueve, no porque hayamos pensado detenidamente en ello, sino porque tiran de ella compromisos anteriores."⁷⁴

Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo, que tienen una postura más comprometida sobre la integración balcánica, han criticado la ambigua postura del Consejo. El comisario para la ampliación de la CE, Olli Rehn, expresó su preocupación en un discurso pronunciado ante los parlamentarios en Estrasburgo después de la reunión de Salzburgo, afirmando: "Si fuéramos poco firmes sobre la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales, nuestra influencia beneficiosa quedaría gravemente erosionada, precisamente cuando la región entra en un periodo difícil de conversaciones sobre el estatuto de

⁷⁰ Judy Batt, "Bosnia and Herzegovina: Politics as 'War by other Means' Challenge to the EU's Strategy for the Western Balkans, Institute for Security Studies EU, IESEU/COPS/INF(07)09, Institute Note, 19 de noviembre de 2007.

⁷¹ Entrevista personal, funcionario europeo, Sarajevo, diciembre de 2006.

⁷² Entrevista personal, funcionario del EUSR, Sarajevo, diciembre de 2006.

⁷³ Entrevista personal, Unidad de Ampliación de la Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

⁷⁴ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

⁷⁵ Dtt.net.com, "EP, EC warns European Capitals for Doubts on Accession of Balkans", Estrasburgo, 16 de marzo de 2006; Dtt.net.com, "UK Says EU Door Must Remain Open for Balkans", Londres, 21 de marzo de 2006.

Kosovo.⁷⁵ Un funcionario europeo afirmó que aunque la cuestión de la economía era significativa en ampliaciones anteriores, “la absorción de los Balcanes Occidentales no causará un trastorno económico importante para la Unión: es un mercado relativamente pequeño (la población de los Balcanes Occidentales es igual a la de Rumanía) y su absorción en la UE exigiría un esfuerzo económico relativamente pequeño en comparación con el esfuerzo realizado en las ampliaciones anteriores.”⁷⁶ El último presidente del anterior Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, Erhard Busek, también afirmó que la integración de los Balcanes en el club europeo costaría menos a la organización que dejarlos fuera.⁷⁷

Tanto la reciente iniciativa griega presentada en noviembre de 2007 como la postura transformada de Francia sobre la ampliación indican un nuevo cambio dentro de la UE en relación con la adhesión de los Balcanes Occidentales. Tras la publicación del informe anual del PEA, la ministra de Asuntos Exteriores griega, Dora Bakoyannis, presentó una serie de propuestas —lo que se conoce como “paquete griego”— para impulsar el progreso europeo en los Balcanes Occidentales y contrarrestar las sombrías perspectivas contenidas en los informes. Con el fin de dar nuevo ímpetu a la Agenda de Tesalónica y al papel de Grecia en los Balcanes Occidentales, algunas de las medidas incluían la asignación de nuevos fondos europeos y un plan para la liberalización del visado para Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro. La iniciativa griega animaba asimismo a la Unión a firmar AEA con los países restantes lo antes posible y a conceder el estatuto de candidato a todos los países antes del 2009.⁷⁸ “Una política clara de adhesión para los países de la región es la herramienta más importante y tal vez la más eficaz para que estos países superen debilidades y desafíos políticos, sociales y económicos y converjan con el resto de Europa”, declaró el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores George

Koumoutsakos.⁷⁹ Siguiendo la iniciativa griega, los líderes de la UE acordaron en el Consejo de la UE celebrado el 14 de diciembre “proceder a un debate de fondo en el primer semestre de 2008 sobre las perspectivas europeas de todos los Balcanes Occidentales”.⁸⁰

En otras capitales europeas han empezado a difundirse mensajes similares de impulsar la confianza en la región. Además del objetivo declarado de Eslovenia de poner los Balcanes Occidentales en el primer puesto de la agenda de la UE para los próximos meses, Francia ha confirmado también un compromiso renovado con la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales. En diciembre de 2007, el gobierno francés expuso una propuesta de reforma institucional que, de ser aprobada, eliminará el requisito del referéndum para los nuevos miembros de la UE.⁸¹ Además, aun cuando sigue siendo dominante la reticencia sobre la ampliación de la UE para incluir Turquía, el ministro para Europa Jean-Pierre Jouyet ha manifestado que el presidente Sarkozy ha abandonado la resistencia de Chirac hacia la ampliación y confirmado el interés de Francia de presionar a favor de la expansión de la UE en los Balcanes Occidentales en el segundo semestre de 2008, cuando Francia asuma la presidencia rotativa.⁸²

Suponiendo que los países europeos respalden este compromiso renovado para una mayor ampliación en los Balcanes Occidentales, depende ahora de los países de esta región presentar argumentos creíbles a favor de su integración y estar a la altura del incipiente y renovado compromiso de la UE. Los Balcanes Occidentales tendrán, así pues, que asegurarse de que lo que se llama “fatiga balcánica” —es decir, la ausencia de avances en la agenda de reforma y la inestabilidad que continúa afectando a la región— no haga que

⁷⁹ “Foreign Ministry Outlines Details of Western Balkans Proposal”, 21 de noviembre de 2007. Disponible en: www.greekembassy.org (acceso del 23 de noviembre de 2007).

⁸⁰ Ministra griega de Asuntos Exteriores Bakoyannis, citada en “FM Bakoyannis at General Affairs Council meeting in Brussels,” Athens News Agency, Daily News Bulletin Issue No: 2770, diciembre de 2007.

⁸¹ Véase AFP, “France in favour of EU enlargement”, 8 de enero del 2008.

⁸² “France Champions EU Enlargement In Balkans”, RFE/RL Newsline Vol. 12, No. 7, Part II, 10 de enero de 2008.

⁷⁶ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

⁷⁷ Dtt-net.com, “Membership of Balkans costs less to EU than if it remains out,” Skopje, Dtt-nett.com, 23 de abril de 2006.

⁷⁸ Véase Makfax Online, “Greek tables set of proposals on Western Balkans”, 20 de noviembre de 2007.

los Estados miembros se desliguen de una nueva ampliación. Como declaró un diplomático occidental en Bosnia y Herzegovina: "Aunque el peligro del impacto de la fatiga de la ampliación en la política interna sigue siendo real, estos países necesitan hacer todo lo posible lo antes posible para que sea imposible que la UE diga 'no' o aplase su entrada."⁸³

Estabilización y divisiones interétnicas⁸⁴

Uno de los mayores desafíos que afronta el enfoque de la UE hacia los Balcanes Occidentales es ayudar a los países de la región a superar profundas divisiones interétnicas que han llegado a arraigarse institucional y políticamente. Este desafío en concreto es más negativo en casos como Bosnia y Herzegovina y Macedonia —donde se ha asegurado en la Constitución un complejo conjunto de garantías sobre el reparto del poder— y será fundamental en Kosovo tras el final de la administración internacional. Pero la comprensión por la UE de estos entornos tan complejos y socialmente inestables está siendo limitada.⁸⁵ En contraste con su experiencia (razonablemente exitosa) en ayudar a países relativamente homogéneos a adaptarse formalmente a las normas de la Unión, la UE ha sido menos eficaz al imponer el cambio en contextos donde el Estado es cuestionado por divisiones interétnicas.⁸⁶

⁸³ Entrevista personal, diplomático occidental, Sarajevo, diciembre de 2006.

⁸⁴ Esta sección está dedicada exclusivamente a la ayuda de la UE para asuntos interétnicos dentro del programa CARDS. No tiene en cuenta el papel que desempeñan los derechos de las minorías y la protección de éstas (tal como se establecen en los criterios políticos de Copenhague y las condiciones contenidas en el Consejo de 1997) dentro del marco de condicionalidad del PEA. La cuestión de los derechos de las minorías tiene un conjunto de problemas diferente, como la inexistencia de una base legal de la UE (para más datos sobre esta cuestión véase Sasse, Gwendolyn., 2005, "EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy," EUI Working Papers, RSCAS No 2005/16).

⁸⁵ El proceso de ampliación existe y presupone la existencia de un Estado efectivo que adapte e implante el *acquis communautaire* y otras normas de la UE.

⁸⁶ De hecho, mientras que las rondas de ampliación anteriores se adaptaron para países con Estados en funcionamiento y sociedades rela-

No obstante la importancia del problema étnico y el carácter disfuncional de las instituciones en los Balcanes Occidentales, la estrategia de la UE contenida en el PEA tiende a basarse en la ronda de ampliación anterior y a centrarse en estructuras institucionales⁸⁷ y marcos legales formales⁸⁸ en detrimento de otras normas y formas de estabilización política y diálogo interétnico.⁸⁹ Además, aunque el PEA dotó al programa CARDS de la tarea de ayudar a los Balcanes Occidentales a adaptarse a las normas europeas y a superar divisiones interétnicas y los legados de la guerra como forma de "estabilizar" la región,⁹⁰ la UE no ha llegado a abordar la segunda de un modo práctico y con recursos adecuados. Como subrayó un funcionario europeo que participó en la ronda de ampliación de la Europa Central y del Este, "el enfoque en los Balcanes Occidentales, como en la Europa Central y del Este, es demasiado formalista; se trata sobre todo

tivamente homogéneas, los Balcanes Occidentales presentan, por el contrario, un panorama político bastante distinto: la transición política y económica se ha solapado con un proceso general de consolidación de la nación y del Estado que afronta simultáneamente los desafíos de las arraigadas herencias de la guerra y problemas de coexistencia interétnica. La simultaneidad de todos estos procesos ejerce una gran presión sobre la funcionalidad de la coexistencia, que a menudo ha sido inefectiva ante unas élites políticas hostiles y unas instituciones disfuncionales.

⁸⁷ Entrevista personal, Parlamento Europeo, Bruselas, junio de 2006.

⁸⁸ La cuestión de los derechos de las minorías, por ejemplo, se basa en normas legales internacionales como el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa y las mejores prácticas de la UE.

⁸⁹ Aunque se han dedicado varios estudios a las instituciones de poder compartido y su impacto en sociedades divididas, se ha prestado menos atención al estudio de mecanismos no institucionales que contrarrestan los efectos divisorios de los acuerdos de reparto de poder. Sin embargo, recientemente han aparecido algunos estudios recientes basados en el supuesto de que se puede alterar o modificar la etnicidad. Jarstad, por ejemplo, subraya que los desafíos que afronta la democratización en la posguerra no sólo están relacionados con la creación de capacidad institucional para abordar cuestiones divisivas (que viene siendo el enfoque principal de la mayoría de los programas de promoción de la democracia en intervenciones posbélicas), sino también con el apoyo a la transformación de normas (actitudes) y al cumplimiento de estas normas (conducta). Por tanto, quienes promueven la democracia no deben estudiar sólo el modo de consolidar las instituciones, sino también el de apoyar la transformación de patrones y normas de conducta (véase Jarstad, Anna., "International Assistance to Democratisation in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Macedonia," Synthesis Report, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2005).

⁹⁰ La regulación CARDS se centra en apoyar a los países de los Balcanes Occidentales en cuatro áreas principales: (1) La reconstrucción, estabilización democrática, reconciliación y retorno de los refugiados; (2) el desarrollo institucional y legislativo, que incluye la armonización con las normas y enfoques de la UE; (3) el desarrollo económico y social sostenible, incluida la reforma estructural; y (4) la promoción de relaciones más estrechas y de la cooperación regional entre países del PEA y entre estos, la UE y los países candidatos de Europa Central. Véase Comisión Europea, "CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: Regional Strategy Paper, 2002-2006," Bruselas, p.3.

de tachar una lista de actividades, pero el desafío de los Balcanes Occidentales es más complejo.”⁹¹

Desde el primer informe anual del PEA publicado en el 2002, los funcionarios europeos han reconocido la complejidad étnica de los Balcanes Occidentales y han dado a entender la necesidad de adaptar el proceso de ampliación a las condiciones concretas de la región.⁹² La cumbre de Tesalónica, por ejemplo, declaró que “la UE apoya iniciativas y actividades en los países de los Balcanes Occidentales que promuevan la cohesión social, la tolerancia étnica y religiosa, la pluralidad cultural, el retorno de los refugiados y de los desplazados internos y el combate contra el nacionalismo regresivo.”⁹³ Asimismo, el documento de estrategia del programa CARDS para el periodo 2002-2006 subrayaba: “El proceso de estabilización democrática está lejos de haberse completado y el tratamiento de las minorías está en el núcleo del problema. Todos los países del PEA tienen poblaciones minoritarias importantes con largas historias de conflicto interétnico, pero también, en ocasiones, de acuerdo y cooperación.”⁹⁴ Más recientemente, el Consejo alentó a los partidos políticos de Macedonia “a que profundicen el diálogo y la cooperación políticos, incluso sobre las relaciones interétnicas, a fin de avanzar en el proceso de adhesión.”⁹⁵ El documento de estrategia para la ampliación del 2007 también subrayaba: “En Bosnia y Herzegovina, la retórica nacionalista de líderes políticos clave está cuestionando los acuerdos establecidos por el acuerdo de paz de Dayton/París y ha paralizado las reformas⁹⁶ [...] La

región en su conjunto necesita avanzar en la construcción de democracias modernas y el desarrollo de una cultura política de diálogo y tolerancia.”⁹⁷

Pero se ha producido un desfase entre los objetivos declarados de la UE y sus esfuerzos reales en la práctica, lo que contribuye a la incapacidad de la UE para inducir a las sociedades balcánicas a ir más allá de lo étnico como base de la organización política y social, especialmente en los casos en que las divisiones étnicas proliferan. Este desfase ha sido notable en dos aspectos: (1) sobre la (mal definida) formulación de “estabilización (democrática)”, el elemento del PEA diseñado para abordar cuestiones posconflicto y que prácticamente está subsumido bajo la asistencia al retorno de los refugiados (y la reconstrucción); y (2) sobre el reparto de los recursos, con la división cada vez mayor entre fondos dedicados a la estabilización democrática, por una parte, y a la consolidación de instituciones y el desarrollo económico, por otra, en detrimento de los primeros. Este desfase confirma que la UE no ha proporcionado un marco bien definido para comprender y abordar las implicaciones políticas de promover la “estabilización (democrática)” al mismo tiempo que ayudaba en el proceso de la integración europea. Como reconoció un funcionario europeo: “Existe un gran problema institucional. Al principio creíamos que esta era una situación posconflicto. Luego tuvimos que hacer consolidación de instituciones, pero no teníamos ninguna receta para abordar estos problemas. No sabíamos cómo hacerlo e incluso estábamos desarrollando nuestra propia identidad.”⁹⁸

Las asignaciones del programa CARDS para la estabilización democrática ofrecen amplias evidencias del énfasis puesto en el retorno de los refugiados en detrimento de otras actividades que podrían servir adicionalmente de cimientos para consolidar la confianza entre las comunidades étnicas. Desde 2001 hasta 2006, antes de la entrada en vigor del IPA, los esfuerzos para la estabilización democrática en los Balcanes Occidentales estuvieron dedicados a dos áreas priorita-

⁹¹ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

⁹² Fue precisamente esta cuestión, es decir, las tensiones y el conflicto interétnico, lo que animó a la UE a iniciar un PEA: “Los países del Sudeste de Europa disfrutaban, desde hace una década, de un gran apoyo de la comunidad internacional en general y de la Unión Europea en particular. Pese a ello, continúan sufriendo tensiones y conflictos interétnicos [...] hace falta [...] un nuevo enfoque hacia la paz y la estabilidad.” Véase Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 21 de junio de 1999, basadas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento europeo sobre los procesos de estabilización y asociación para países del Sudeste de Europa, COM(99)235 of 26.5.99, p.1.

⁹³ Cumbre de Tesalónica, *op. cit.*

⁹⁴ Véase Comisión Europea, Programa de Asistencia CARDS, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, “Council Conclusions on the Western Balkans”, 2840th External Relations Council Meeting, Council of the EU, Bruselas, 10 de diciembre de 2007.

⁹⁶ Comunicación de la Comisión ante el Consejo y el Parlamento Europeo, 2007, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008”, COM (2007) 663, Bruselas, 6 de noviembre de 2007, p. 5

⁹⁷ *Ibid.*, p.17 n.8.

⁹⁸ Entrevista personal, Comisión Europea, Bruselas, junio de 2006.

rias principales, a saber: el retorno de los refugiados y la sociedad civil. De estas dos, el retorno de los refugiados recibió la gran mayoría de los fondos disponibles, mientras que la sociedad civil los obtuvo sólo de forma marginal (véanse las tablas del anexo).⁹⁹ En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, el retorno de los refugiados recibió en torno a 25, 24 y 20 millones de euros al año durante el periodo 2001-2003,¹⁰⁰ mientras que la sociedad civil y la reforma de los medios de comunicación recibió menos de tres millones de euros en 2001, cifra que bajó a un millón en 2003.¹⁰¹ Desfases similares entre las asignaciones para el retorno de los refugiados y la sociedad civil fueron habituales en países donde el retorno de los refugiados era una prioridad.¹⁰² Como subrayó un funcionario de la UE en Bosnia y Herzegovina: "La UE no ha invertido bien en la sociedad civil, ha sido muy limitada."¹⁰³ Un diplomático occidental también coincidía en que, en comparación con Croacia, en Bosnia y Herzegovina "la Comisión no ha tenido un enfoque sistemático hacia la sociedad civil."¹⁰⁴

Además del desfase en las asignaciones, los programas de la sociedad civil no han llegado a abordar los déficits interétnicos de las sociedades balcánicas, pese a los numerosos compromisos de dedicar fondos del PEA a este fin. El informe de la Comisión de 1999 que señaló el comienzo del PEA, por ejemplo, decía que "se hará especial hincapié, por medio de organizaciones de la sociedad civil, en la reconstrucción posconflicto del con-

senso, a la resolución de conflictos y a aligerar el peso psicológico derivado de la guerra."¹⁰⁵ Asimismo, la Agenda de Tesalónica decía: "La UE da gran prioridad a iniciativas y actividades encaminadas a reconciliar para el futuro, por medio de la superación de herencias del pasado que son obstáculos para la normalización y el desarrollo democrático. En este sentido, el papel de la educación, el desarrollo social y la cultura es esencial en el cambio de mentalidades, promoviendo la tolerancia, garantizando la coexistencia étnica y religiosa y conformando sociedades democráticas modernas."¹⁰⁶

Sin embargo, los programas de asistencia no han incluido estas metas en sus actividades. Los programas para la sociedad civil en Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, están en su mayoría dedicados a la reforma de los medios de comunicación, a fin de "desarrollar las capacidades técnicas y de gestión del sector de la radiotelevisión pública",¹⁰⁷ lo que sugiere un enfoque hacia la sociedad civil basada en las instituciones, en lugar de orientada hacia la modificación de patrones de conducta social y política.¹⁰⁸ Asimismo, los programas para la sociedad civil en la RFY y Croacia guardan relación con la educación universitaria y los recursos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil y la reforma de los medios de comunicación siguiendo líneas similares.¹⁰⁹ Aunque la Comisión calculaba en 2006 que los avances en estas áreas iban a la zaga y que "hacia falta un esfuerzo mayor",¹¹⁰ no hay indicios de

⁹⁹ La UE asigna fondos adicionales para la sociedad civil en los Balcanes Occidentales con los programas EIDHR y CARDS, aunque el segundo incluye también fondos para el retorno de los refugiados regionalmente (véase Comisión Europea, Programa Regional Cards, *op. cit.*, p. 35).

¹⁰⁰ El objetivo es "consolidar y respaldar retornos sostenibles, sobre todo retornos espontáneos y regionales y reforzar la capacidad de las autoridades locales para gestionar el proceso de retorno" (véase Comisión Europea, "Bosnia y Herzegovina, Documento de estrategia de país 2002-2006", Anexo 1, Programa Indicativo Multianual, p. 1).

¹⁰¹ Asimismo, en Croacia, el retorno de los refugiados recibió alrededor de 15 millones de euros al año durante el periodo 2002-2004, mientras que la sociedad civil recibió 2 millones al año.

¹⁰² Salvo en el caso de la RFY, incluido Kosovo, en el que la estabilización democrática no figura como partida separada hasta el 2005. En la RFY, la mayoría de las asignaciones estaban dirigidas a la reconstrucción democrática y fueron gestionadas por la Agencia Europea para la Reconstrucción.

¹⁰³ Entrevista personal, funcionario del EURS, Sarajevo, diciembre de 2006.

¹⁰⁴ Entrevista personal, diplomático occidental, Sarajevo, diciembre de 2006.

¹⁰⁵ Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 21 de junio de 1999, basadas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el proceso de estabilización y asociación para países del Sudeste de Europa, COM(99)235 of 26.5.99, p. 5.

¹⁰⁶ Véase la Agenda de Tesalónica, *op. cit.*

¹⁰⁷ Comisión Europea, "Bosnia y Herzegovina, Documento de estrategia de país 2002-2006", Anexo 1, Programa Indicativo Multianual, p. 3.

¹⁰⁸ El apoyo a los medios de comunicación continuó siendo el centro de las asignaciones para la sociedad civil en Bosnia y Herzegovina en el periodo 2005-2006. Los programas implantados incluían: "La provisión de ayuda para la creación de capacidad para reforzar las capacidades técnicas y de gestión del PBS (Servicio de Radiodifusión y Televisión Pública); la provisión de ayuda para la creación de capacidad para la CRA (Agencia de Regulación de las Comunicaciones)", Comisión Europea, Asistencia CARDS a Bosnia y Herzegovina: Programa Indicativo Multianual, 2005-6, Anexo 1(a), p. 12.

¹⁰⁹ Véanse Comisión Europea, "FYR Country Strategy Paper 2002-2006"; Comisión Europea, "Country Strategy Paper for Croatia, 2002-2006", CARDS, Anexo 1, Programa Indicativo Multianual 2002-2004, p. 37.

¹¹⁰ Comunicación de la Comisión, "The Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity", COM (2006) 27 final, Bruselas, 27 de enero de 2006, p. 5.

que las prioridades del IPA vayan a ser diferentes de los del programa CARDS y es muy probable que los programas para la sociedad civil sigan financiándose de modo similar. La estrategia de la ampliación de 2007 ha apuntado la posibilidad de poner en marcha un nuevo instrumento para fomentar el desarrollo de la sociedad civil, pero no ha unido esta nueva iniciativa a la reconciliación y a la coexistencia interétnica.

En algunos casos, los programas para la sociedad civil se han complementado con los gestionados por la Iniciativa Europea para la Democracia y la Protección de los Derechos Humanos (EIDHR, por su sigla en inglés), como estipulaban los documentos de estrategia del CARDS.¹¹¹ Los proyectos y actividades de la EIDHR, sin embargo, tampoco han logrado respaldar medidas para la consolidación de confianza entre comunidades étnicas ni abordar las relaciones interétnicas. La mayoría de los proyectos de la EIDHR en los Balcanes Occidentales se vienen centrando en apoyar a grupos vulnerables y a la rehabilitación de refugiados, la promoción y educación en derechos humanos y el fortalecimiento de las ONG (aunque no se hace hincapié en consolidar la sociedad civil siguiendo líneas étnicas). Aun cuando los grupos minoritarios vienen siendo el centro de los programas de la EIDHR, éstos están en su mayoría dirigidos a la comunidad romaní, con pocas excepciones. Sólo alrededor del 10 por ciento de los proyectos financiados por la EIDHR en el periodo 2002-2006 estaban dedicados directamente a la consolidación de confianza étnica y al diálogo interétnico,¹¹² incluidos algunos proyectos dedicados a la situación de las minorías (excluida la población romaní) y a los retornados.¹¹³ La marginalidad de estos proyectos

demuestra que estas cuestiones no han sido una prioridad en estos programas. Además, no hay ni un solo proyecto dirigido a lograr la reconciliación entre comunidades étnicas en el ámbito político, que es uno de los problemas clave que afectan al proceso de reforma en los Balcanes Occidentales, especialmente en países como Bosnia y Herzegovina y Macedonia.

Sólo Macedonia ha presentado un marco en el que las relaciones interétnicas están expresamente incluidas en la estrategia global de la UE en el país. El cumplimiento del Acuerdo de Ohrid –un acuerdo de paz orientado a establecer medidas de consolidación de confianza entre comunidades étnicas y a garantizar la representación de las minorías en las instituciones del gobierno– se ha convertido en un parámetro clave dentro del PEA.¹¹⁴

Por desgracia, no obstante la relación establecida entre el PEA y el Acuerdo de Ohrid, el apoyo a programas interétnicos dentro del programa CARDS en Macedonia está también afectado por problemas similares a los que se acaban de enunciar, a saber, la falta de recursos. Por ejemplo, la asistencia del CARDS a las relaciones interétnicas era de sólo 9 millones de euros de un total de 130 millones de euros para el periodo 2002-2004.¹¹⁵ Para el periodo 2005-2006, las relaciones interétnicas recibieron 2 millones de euros de un total de 70 millones, bajo el epígrafe de “protección de las minorías étnicas”.¹¹⁶ Aunque el Acuerdo de Ohrid promueve medidas para la consolidación de confianza interétnica en diversas áreas donde es prioritario garantizar la representación de las minorías, la ausencia de una sección dedicada totalmente a las relaciones interétnicas en el PEA muestra

¹¹¹ Países como Serbia y Bosnia y Herzegovina reciben apoyo de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR), como se indica en los documentos de estrategia CARDS para estos países.

¹¹² Los fondos también han tendido a disminuir con el tiempo. Los dos mayores proyectos sobre consolidación del diálogo interétnico fueron lanzados en 2002 y 2003. Véase, por ejemplo, “Promoción de relaciones interétnicas positivas hacia la consolidación de la paz, el desarrollo y la integración en regiones multiétnicas del Este, Centro y Este y Sudeste de Serbia”, de Serbia, con una asignación de casi un millón de euros en 2002-2003, y “Promoción de la educación en derechos humanos y el diálogo interétnico en Kosovo”, de Kosovo, con una asignación de alrededor de 1,5 millones de euros en 2003-2004 (véanse los contratos EIDHR firmados en 2003-2006, disponibles en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/projects_en.htm).

¹¹³ Alrededor de 10 de 80 proyectos.

¹¹⁴ Véase, por ejemplo, la decisión del Consejo de 14 de junio de 2004 sobre los principios, prioridades y condiciones contenidos en la Asociación europea con la ex República Yugoslava de Macedonia, 2004/518/EC, Bruselas, 14 de junio de 2004.

¹¹⁵ Comisión Europea, Programa de Asistencia CADRS, ex República Yugoslava de Macedonia 2002-2006, incluido el Programa Indicativo Multianual, 2002-2004.

¹¹⁶ El objetivo es: “apoyar al gobierno en el proceso de la implantación completa del Acuerdo Marco, aliviar las tensiones étnicas y contribuir a la consolidación de la estabilidad política del país. Garantizar un progreso sustancial hacia el cumplimiento de los requisitos del Acuerdo Marco respecto de la representación de grupos étnicos no mayoritarios en la administración pública.”, Asistencia CARDS Assistance a la ex República Yugoslava de Macedonia, Programa Indicativo Multianual 2005-2006, anexo 1 (a), p.7.

el desfase entre la política declarada de la UE y sus esfuerzos reales en la práctica.

Además de la dedicación exorbitada al retorno de los refugiados dentro de la estabilización, también ha habido una creciente disparidad entre los fondos destinados a la estabilización democrática y otras prioridades, como la consolidación de instituciones, la reforma administrativa y el desarrollo socioeconómico.¹¹⁷ Aun cuando la estabilización democrática y el retorno de los refugiados recibieron recursos significativos en el programa CARDS en los primeros años de su implantación, las asignaciones han disminuido de forma importante desde 2003. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, las asignaciones para la estabilización democrática bajaron de alrededor de 20 millones de euros en 2003 a alrededor de siete en 2005, y a tres en 2005 y 2006. Esto significa que ha pasado de ser la cuestión más importante en los programas CARD a convertirse en la última después de la creación de capacidad administrativa, justicia y asuntos de interior, y el desarrollo económico. En Serbia y Montenegro, aunque no hubo una partida separada para la estabilización democrática y el retorno de los refugiados hasta 2005-2006, las últimas asignaciones muestran una tendencia similar. Pese a que se dedicó una cantidad razonable a esta actividad para el periodo 2005-2006 (alrededor de 17 millones de euros en Serbia y 11 millones en Kosovo), estaba muy por detrás de las dos áreas mayores, a saber, la creación de capacidad administrativa, con 87,5 millones de euros para Serbia y 29,5 millones para Kosovo, y el desarrollo económico y social, con 124 millones de euros para Serbia y 65 millones para Kosovo (véanse las tablas del anexo).

Es razonable suponer que la reducción de los fondos destinados al retorno de los refugiados es una señal de

¹¹⁷ Esto muestra la preferencia de la UE por reproducir modelos que han funcionado en otros lugares. En este sentido, el primer informe anual sobre el PEA dice: "Hay ciertos aspectos de los preparativos intensivos comunes al proceso de preadhesión de los países candidatos que sería útil reproducir. Por ejemplo, es necesario hacer especial énfasis en la consolidación de instituciones, para que los países desarrollen políticas, leyes y prácticas que infundan confianza en sus homólogos de la UE. Ello exigirá la pericia de las administraciones de los Estados miembros, que se está proporcionando a los países actualmente candidatos, requisito que aumentará con el tiempo. La experiencia en el contexto de la preadhesión en el control y la gestión de las fronteras también se puede trasladar con provecho a los participantes del Proceso de Estabilización y Asociación".

éxito en el proceso de conclusión, como señalan algunos informes recientes del PEA, pero en lugar de redirigir la ayuda del CARDS y del IPA a otras áreas y actividades que promueven la estabilización democrática y la coexistencia interétnica, se han redirigido a respaldar estructuras institucionales formales, en un esfuerzo por ayudar a los países balcánicos a adaptarse a las normas y leyes de la UE. Por ejemplo, las actividades en Bosnia y Herzegovina están dedicadas en su mayor parte al desarrollo del sector privado y de instituciones de ámbito estatal, como las administraciones tributaria y de justicia, la gestión de las fronteras y similares. Asimismo, en Macedonia los fondos CARDS están dedicados en su mayoría a la reforma de la judicatura, la gestión de las fronteras, la lucha contra la delincuencia, la armonización gradual con el marco legal de la UE y similares. Además, aunque el proceso de conclusión está teniendo bastante éxito, los problemas de reintegración que afrontan los retornados siguen siendo omnipresentes y cada vez se dedican menos fondos a este fin.¹¹⁸

No obstante la importancia de apoyar la consolidación de instituciones en el contexto de los Balcanes Occidentales—dado el historial de capacidad disfuncional y débil de la administración— y los significativos avances realizados en países como Bosnia y Herzegovina,¹¹⁹ sigue siendo incierto hasta qué punto estas sociedades han logrado crear confianza entre las diferentes etnias y han puesto los cimientos de unos Estados funcionales. "Cada día esperamos que se reconstruya la confianza y se produzca la reconciliación, las generaciones futuras están creciendo con tres historias y sistemas educativos diferentes, cultivando el odio y el recelo hacia sus vecinos."¹²⁰ La desconfianza

¹¹⁸ La Estrategia de Ampliación de 2007 afirma: "Se han hecho avances limitados en el retorno de los refugiados. Muchos refugiados y desplazados internos viven en circunstancias muy difíciles". Véase Comunicación de la Comisión, COM (2007) 663, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁹ Se han creado varias instituciones en el ámbito estatal gracias al impulso de la comunidad internacional a favor de la consolidación del Estado en Bosnia y Herzegovina, como el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Asuntos Civiles y Comunicaciones, el Ministerio de Comercio Exterior y Relaciones Económicas, el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, el Ministerio de la Integración Europea, el Ministerio de Defensa y la Hacienda estatal.

¹²⁰ Discurso del embajador HR/EUSR Miroslav Laycak ante el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 27 de noviembre de 2007. Véase: http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/presssp/default.asp?content_id=40890 (acceso de 17 enero de 2008).

social y étnica también es elevada en estas sociedades. Un estudio reciente del PNUD en Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, reveló una “ruptura de hecho” en la confianza social, pues sólo 1 de cada 14 encuestados (alrededor del 7 por ciento de la población) expresaba confianza hacia los demás.¹²¹ Por otra parte, las divisiones étnicas no sólo causan dificultades en el ámbito social, sino también, y de forma más destacada, en el político, afectando significativamente al ritmo del proceso de reforma y a la eficacia de los incentivos de la UE en la región. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, la desconfianza étnica en el ámbito político ha paralizado a menudo el proceso político, retrasando en gran medida el trabajo del gobierno. Un informe reciente publicado por una ONG local, el Centro para Iniciativas Civiles, revela que el gobierno de Bosnia y Herzegovina sólo ha logrado cumplir el 25 por ciento de su plan anual; el Parlamento sólo ha aprobado 31 de las 135 leyes necesarias.¹²² Asimismo, en Macedonia, el Consejo lamentó recientemente “los retrasos en la reforma debidos a tensiones políticas internas que desviaron el enfoque de las instituciones políticas del país de las prioridades de la integración europea.”¹²³ En Kosovo, pese a la amplia supervisión internacional durante casi una década, la protección de las minorías sigue siendo difícil de alcanzar.¹²⁴ Por otro lado, la minoría serbia sigue desconectada de las instituciones clave de Kosovo, lo que indica el enorme desafío interétnico que la UE afrontará en la provincia escindida una vez que se decida su estatuto final.

En resumen, cinco años después de la presentación del primer informe anual del PEA, la desconfianza política y social prolifera y la reconciliación sigue siendo difícil de alcanzar. Como afirma el documento sobre la ampliación de 2007 recientemente publicado:

¹²¹ Véase UNDP, “The Silent Majority Speaks: Snapshots of Today and Visions of the Future of BiH”, julio de 2007.

¹²² Véase BIRN, “Bosnia: Top Institutions Slammed”, 29 de noviembre de 2007.

¹²³ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, “Conclusiones del Consejo sobre los Balcanes Occidentales”, 2840ª. reunión del Consejo de Relaciones Exteriores, Consejo de la UE, Bruselas, 10 de diciembre de 2007.

¹²⁴ Véase, por ejemplo: ICG, 2003, “Kosovo’s Ethnic Dilemma: the Need for a Civic Contract”, Europe Report N. 143, 28 de mayo de 2003.

“Hacen falta más diálogo y un mayor espíritu de tolerancia en todos los Balcanes Occidentales, y las cuestiones étnicas no son las menos importantes. En Kosovo, las relaciones entre albaneses y serbios siguen siendo tensas. Además, los serbios de Kosovo no participan en su mayoría en las instituciones y la administración. El funcionamiento de las instituciones del Estado en Bosnia y Herzegovina sigue estando en peligro debido a las divisiones étnicas [...] En la ex República Yugoslava de Macedonia, la frecuente tensión y la cooperación insuficiente entre actores políticos ha afectado al funcionamiento normal de las instituciones y ralentizado las reformas.”¹²⁵

Por tanto, la UE debe reajustar la maquinaria de la ampliación desviando más recursos a la promoción de las relaciones interétnicas y dedicando más energía a pensar estratégicamente cómo abordar estas cuestiones mientras se produce la integración en la UE. Si las instituciones europeas no dedican más recursos a esta cuestión, perderán la oportunidad de utilizar sus incentivos y amenazas para hacer que las sociedades balcánicas vayan más allá de unos cupos étnicos fijos como base para la organización política y la cooperación social.

Conclusiones

Para que la UE induzca a los Balcanes Occidentales a avanzar con la agenda de reforma, hay tres lecciones que deben extraerse de la experiencia de estabilización y asociación vivida hasta ahora:

La primera es que la UE necesita intervenir más en el proceso de reforma y transmitir mensajes claros que ayuden a impedir que los líderes utilicen la carta de la UE para sus propios fines políticos. La ausencia de parámetros claros, las divisiones en el seno de la propia UE y la incertidumbre creada en torno al PEA

¹²⁵ Comunicación de la Comisión, COM (2007) 663, *op. cit.*, p.7.

como consecuencia de la creciente vacilación de la UE sobre la próxima ronda de ampliación, tienden a reducir la eficacia de los incentivos de la UE y han abierto la posibilidad de que los políticos cuestionen el proyecto europeo en favor de intereses electorales y nacionalistas más inmediatos. Sin embargo, los incentivos y amenazas de la UE sí tienen aún un fuerte potencial de influencia, y los sucesos recientes han mostrado cómo los países balcánicos responden efectivamente a la presión de la UE.

La anterior crisis en Bosnia y Herzegovina fue un buen ejemplo de cómo la UE puede ser una fuerza eficaz para el cambio cuando actúa con decisión ante el aumento de la inestabilidad. Aunque las medidas dictadas por el HR/EUSR Lajcak el 19 de octubre del 2007 para acelerar el proceso de toma de decisiones en Bosnia y Herzegovina provocó una de las crisis políticas más intensas entre la comunidad internacional y los serbios de Bosnia, la clara determinación por parte de la UE y el uso de la carta europea han devuelto a Bosnia y Herzegovina al sendero de Europa. El 29 de noviembre, el primer ministro de la República Srpska, Milorad Dodik, que había criticado con dureza a Lajcak por las medidas de octubre, subrayó que la perspectiva de entrar en la UE era la razón para poner fin a la oposición a las medidas impuestas por Lajcak.¹²⁶ “En estos momentos, lo más importante para Bosnia y Herzegovina [es] la firma y rúbrica del Acuerdo de Estabilización y Asociación, que dirigirá a Bosnia y Herzegovina permanentemente hacia la integración europea.” Asimismo, el presidente de Macedonia, Branko Crvenkovski, declaró el 19 de noviembre de 2007: “Nuestras metas este año eran obtener una fecha para comenzar las conversaciones sobre la adhesión a la UE [...] Hoy, poco antes de que finalice el año, hemos tenido conocimiento de que los objetivos que nos propusimos no se han cumplido [...] Tenemos que corregir profundamente nuestras políticas y nuestra conducta.”¹²⁷

Pero sigue habiendo numerosos desafíos y la UE tendrá que mostrar una resolución y determinación similares para evitar una nueva inestabilidad en la región y mantener el proceso de reforma encarrilado. Los sucesos relacionados con el estatuto de Kosovo no dejan mucho margen para el optimismo, sin embargo. Los países europeos están divididos sobre cómo enfocar el desafío de Kosovo si el Consejo de Seguridad de la ONU no acuerda una resolución sobre su estatuto final. Las divisiones no sólo se refieren a la cuestión de conceder el reconocimiento de la independencia, sino también al estatuto de la futura misión de la UE en la provincia escindida. Para añadir leña al fuego del dilema de la UE en Kosovo, Serbia parece decidida a usar todos los medios diplomáticos disponibles para oponerse a cualquier medida del Tribunal Internacional y de la UE que conlleve el reconocimiento de la independencia de Kosovo –incluso si está supervisada– sin una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.¹²⁸ Por tanto, si no hay una resolución clara del Consejo de Seguridad, la UE afrontará enormes desafíos. El modo en que maneje esta situación tendrá repercusiones directas en el futuro de la región. Aunque las autoridades de la región hay subrayado que se contendrá el potencial de Kosovo para la violencia, hay motivos de preocupación. Una encuesta reciente entre la minoría serbia de Kosovo indicaba que alrededor del 70 por ciento creía que la violencia podía aumentar si los albaneses declaraban la independencia de forma unilateral.¹²⁹ En Bosnia y Herzegovina, una encuesta pública mostró que entre el 70 y el 77 por ciento de la población creía que la República Srpska debía separarse y convertirse en un Estado independiente si Kosovo obtenía la independencia de Serbia.¹³⁰

La segunda lección, que guarda relación con la anterior, es que la UE necesita eliminar cualquier sensación de fatiga en sus relaciones con los Balcanes Occidentales e ir más allá de la política de “esperar a

¹²⁸ “Serbia Rules Out EU Mission In Kosovo,” RFE/RL Newsline Vol. 11, No. 222, Part II, 3 de diciembre de 2007.

¹²⁹ “Almost Half Serbs Would Leave Province in Case of Independence,” *Bosnia Daily*, No. 1650, Sarajevo, 7 de diciembre de 2007.

¹³⁰ “On Dayton anniversary, Bosnian Serbs back secession,” RFE/RL Newsline Vol. 11, No. 217, Part II, 26 de noviembre de 2007.

¹²⁶ Véase “Bosnian Serb leader underscores importance of EU,” RFE/RL Newsline Vol. 11, No. 224, Part II, 5 de diciembre de 2007.

¹²⁷ “President dubs 2007 a failure for Macedonian diplomacy,” RFE/RL Newsline Vol. 11, No. 236, Part II, 21 de diciembre de 2007.

ver". Como subrayó un funcionario de la Comisión: "No podemos usar la política de esperar a ver; este enfoque nos llevará al fracaso a nosotros y también a ellos. Lo que deberíamos hacer es buscar modos que aumenten el sentido de la responsabilidad de las élites políticas. Esto, en la práctica, es tremendamente difícil, pero no podemos esperar a ver."¹³¹ Esto es especialmente importante a la luz de ciertos desafíos que se acercan y de los que no se ha hablado tanto como del futuro estatuto de Kosovo, como el final de los poderes de Bonn en Bosnia y Herzegovina. Implicarse en la situación de Serbia y Kosovo –lo que mantendrá a Bruselas muy ocupado en los próximos meses– exigirá que la UE se dedique a pensar ideas estratégicas tempranas para que su liderazgo en la era posterior a los poderes de Bonn no esté mal concebido desde el principio. En este sentido, Judy Batt ha pedido también recientemente cautela respecto de las expectativas excesivamente optimistas que pueden derivarse de la firma de AEA: "La suposición de que la integración en la UE junto con el camino prescrito por el AEA llevará a cabo una reorientación política fundamental es tan ilusoria respecto de Serbia como de Bosnia y Herzegovina."¹³² Sucesos recientes, como la iniciativa griega de noviembre del 2007, parecen indicar que la UE está evaluando estas advertencias. Sin embargo, va a hacer falta un mayor compromiso en los próximos meses ante los nuevos desafíos asociados a Kosovo y el final del mandato del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina.

La última lección que la UE debería aprender es que tiene que alejarse del modelo establecido en procesos de ampliación anteriores e ir más allá del apoyo restringido a las estructuras institucionales formales. Un análisis más detallado de los programas y políticas existentes del PEA muestra lo limitados que son los conocimientos de la UE en relación con los desafíos relacionados con las divisiones étnicas y el desfase entre los objetivos en letra impresa y los recursos reales sobre el terreno. Aunque los funcionarios europeos han reconocido esta complejidad en documentos ofi-

ciales y declaraciones públicas, y han dado a entender la necesidad de adaptar el proceso de ampliación a las condiciones concretas de la región, la UE no ha unificado la retórica con la programación efectiva. Por tanto, la UE tiene que ser más creativa a la hora de buscar formas de consolidar la confianza entre las comunidades étnicas y consolidar un sentido cívico de la democracia para contrarrestar las fuertes divisiones que se han arraigado en cierto modo en los sistemas después de la guerra.

En resumen, ahora que se aproxima el estatuto final de Kosovo y la perspectiva de una nueva misión interpilares, existe la necesidad de que la UE aprenda las lecciones de su experiencia en la región y adapte el "modelo de adhesión de Copenhague" a otro más adecuado a la región. El modo en que la UE responda a los próximos desafíos y lo receptiva que sea sobre los matices políticos y sociales asociados al proceso de reforma en la región tendrán un enorme impacto en la rapidez con que los Balcanes Occidentales encuentren la salida de la estabilidad frágil y la entrada en las instituciones de la UE. Aunque el informe anual del PEA de 2007 animaba a las instituciones a "hacer más hincapié en las cuestiones fundamentales de la consolidación del Estado, la buena gobernanza, la reforma administrativa y judicial, el Estado de derecho, la reconciliación, el sometimiento al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el desarrollo de la sociedad civil",¹³³ la UE debe evitar hacer declaraciones grandilocuentes que no vayan seguidas de acciones adecuadas sobre el terreno. No queremos dar a entender que la UE deba reducir la ayuda para la consolidación de instituciones y las normas de la UE, sino que debería asumir la iniciativa griega de apuntalar la ayuda de la UE y dirigirla a los desafíos institucionales y no institucionales relacionados con el proceso de transición de estos países.

¹³¹ Entrevista personal, funcionario de la Comisión, Bruselas, junio del 2006.

¹³² Batt 2007, *op. cit.*

¹³³ Comunicación de la Comisión, COM (2007) 663, *op. cit.*

Anexo - Tablas

Tabla 1. Estatuto de candidato a la adhesión: Países de los Balcanes Occidentales

	AEA Negociaciones iniciadas	AEA firmado	AEA en vigor	Candidato oficial	Inicio de las negociaciones para la adhesión
Albania	2003 (ene.)	2006 (jun.)	(Sólo asuntos comerciales en vigor desde dic. 2006)	No (AEA pendiente de ratificación por miembros de la UE)	N/A
Bosnia y Herzegovina*	2005 (nov.)	Rubricado en 2007 (dic.)	No	No	N/A
Croacia	2000 (nov.)	2001 (oct.)	2005 (feb.)	Sí (jun. 2004)	Octubre 2005
FYR Macedonia	2000 (marzo)	2001 (abril)	2004 (abril)	Sí (nov. 2005)	No hay fecha
Serbia y Montenegro**	2005 (oct.)	Rubricado en 2007 (nov.)	No	No	N/A
Montenegro		2007 (oct.)	No	No	N/A

Fuente: Autora

* La Comisión aprobó un informe de viabilidad que evaluaba la disposición de Bosnia y Herzegovina para negociar un AEA en noviembre de 2003.

** La Comisión aprobó un informe de viabilidad que evaluaba la disposición de Serbia para negociar un AEA con la UE (la primera relación contractual entre la Unión y Serbia) en abril de 2005.

Tabla 2: Programa CARDS. Asignaciones nacionales 2000-2006 (millones de €).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Albania	33,4	37,5	44,9	46,5	63,5	44,2	45,5	315,5
Bosnia y Herzegovina	90,3	105,2	71,9	63,0	72,0	49,4	51,0	502,8
Croacia (paso a preadhesión en el '05)	16,8	60,0	59,0	62,0	81,0	-	-	278,8
Macedonia	13,0	56,2	41,5	43,5	59,0	45,0	40,0	298,2
Serbia and Montenegro ^a	650,5	385,5	351,6	324,3	307,9	282,5	257,5	2559,8
Administraciones civiles provisionales	10,0	24,5	33,0	32,0	35,0	36,0	35,0	205,5
Regional	20,2	20,0	43,5	31,5	23,0	47,9	43,5	229,6
Otros ^b	141,5	118,0	11,0	17,0	22,5	19,7	16,1	345,8
Ayuda macroeconómica (subvenciones) ^c	70,0	120,0	100,0	15,0	16,0	33,0	50,0	404,0
Total	1045,7	926,9	756,4	634,8	679,9	557,7	538,6	5130,2
Croacia, preadhesión 2005-6	105	140	245					
Total incluida Croacia 2005/6						662,7	678,6	5385

Fuente: Financial Statistics 2000-2006, Europe Online, disponible en http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm [acceso del 15 de octubre de 2007]

Nota 1: Las cifras incluyen las ayudas de Phare y Obnova, en su caso, en el 2000, y de CARDS en el año 2001 y sucesivos.

Nota 2: Ejecución del presupuesto del 2005: Reutilización de recuperaciones del 2004-5, es decir: por encima de la asignación presupuestaria de 2005: 6m para la ex República Yugoslava de Macedonia, 7,5 m para el programa regional.

a) Incluye a la República de Serbia, la República de Montenegro y la provincia de Kosovo, que actualmente está bajo administración de la ONU. Las cantidades para Serbia en el 2002-03 incluyen ayuda del Programa Regional para la Gestión Integrada de Fronteras destinada al conjunto de la RFY/Serbia y Montenegro. En el 2004, figuran 8 millones de euros para ese fin en el programa regional.

b) Hasta 2001 (inclusive): Ayuda humanitaria, Medidas Específicas, Operaciones de Intervención Rápida, EIDHR y CFSP. A partir de 2001 (inclusive): Gastos de administración y la aportación de los Balcanes Occidentales a la Fundación Europea de Formación.

c) para 2000-2002: desembolsos y no compromisos.

Tabla 3: Programa CARDS. Asignaciones para Bosnia y Herzegovina 2001-2006 (millones de €).

	2001	2002	2003	2004	2005**	2006 (indicativo)
Estabilización democrática	37,5	25	20,6	7,5	3,1/5	0,1 - 3,2
Retorno de los refugiados	35	23,5	19,5	7,5	3,1/5	0,1 - 3,2
Reforma de los medios de comunicación	2,5	1,5	1	-	-	
Creación de capacidad de la admón.	14	10,5	12	23,5*	17,4/28	8,3 - 14
Desarrollo de instituciones de ámbito estatal	3,5	1,5	2			
Aduanas y administración tributaria	10,5	9	10			
Justicia e interior (administración de justicia, policía, gestión de fronteras y ayuda a la Cámara de Derechos Humanos)	12,7	16,5	18	23,5	14/25	10 - 14,2
Desarrollo económico y social (sector privado, infraestructura y cohesión social)	31,2	13,4	2,4	14,1	14,4/37	19,6 - 27,2
Medio ambiente		6,5	10,1	1,4	-	-
Ayuda técnica general	3	-	-	-	-	-
Desminado	3,3	-	-	-	-	-
Apertura de programas comunitarios	-	-	-	-	0,5	3
Total	101,8 (105,2)	71,9 (82,8)	63 (72,8)	72 (82)	49,4	40,8 - 61,6

Fuente: Elaboración de la autora basada en los Programas de Acción Anuales para Bosnia y Herzegovina, CARDS.

* La creación de capacidad en la administración incluye dos actividades adicionales en el 2004: Mecanismo de Apoyo al PEA (mecanismo presupuestario) y Programa de Sensibilización del PEA.

** Las áreas de creación de capacidad de la administración y de justicia e interior se agrupan en la categoría de Buena Gobernanza y Consolidación de las Instituciones a partir del 2005. Ayuda del CARDS incluida el programa regional. No se asignaron fondos regionales para Bosnia en 2005.

Tabla 4: Programa CARDS. Asignación para Croacia 2002-2004 (millones de €).

Sector	2002	2003	2004	Total
Justicia e interior	10,0	12,0	26,85	43,85
Creación de capacidad de la administración	12,0	11,8	15,1	38,9
Desarrollo social y económico	18,0	17,5	17,75	53,25
Medio ambiente, recursos naturales	3,0	3,7	3,8	10,5
Estabilización democrática	16,0	17,0	17,5	50,5
- Retorno de refugiados*	(14)	(16)	(13)	(33)
- Sociedad civil*	(2)	(2)	(2)	(6)
Asignación total	59,0	62,0	81	197,0

Fuente: Europe online, en: http://ec.europa.eu/enlargement/financiamiento/assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm [acceso del 15 de octubre de 2007]; CE, Estrategia de país, Croacia 2002-2006.

* Datos indicativos de 2002, del documento de estrategia del programa CARDS para Croacia, 2002.

Tabla 5: Asignaciones preadhesión a Croacia 2005-2006 (€).

Objetivo	2005			2006		
	Apoyo PHARE	Co-financiación*	Total	Apoyo PHARE	Co-financiación	Total
Democracia y Estado de derecho	2.312.000	32.000	2.344.000	7.085.000	365.000	7.450.000
Derechos humanos, protección de minorías y sociedad civil	1.300.000	167.000	1.467.000	4.900.000	1.671.429^	6.571.429
Criterios económicos	5.165.000	361.158	5.526.158	3.071.250	1.023.750	4.095.000
Mercado interior y comercio	13.175.000	1.800.000	14.975.000	9.747.500	1.332.500	11.080.000
Políticas sectoriales	29.415.000	2.415.450	31.830.450	18.837.000	2.251.000	21.088.000
Cooperación en Justicia e interior	5.000.000	857.500	5.857.500	1.292.500	97.500	1.390.000
Programas de apoyo	10.133.000	5.199.250	15.332.250	14.128.750	0	14.128.750
Cohesión económica y social	5.000.000	1.660.000	6.600.000	2.000.000	700.000	2.700.000
TOTAL	71.500.000	12.492.358	83.992.358	61.062.000	7.141.179	68.503.179

Fuente: Autora, basado en el acuerdo de financiación entre la Comisión y Croacia en 2005: 15; decisión de la Comisión PH/2006/1338 OF 24/07/06 por el que se crea un programa nacional PHARE para la República de Croacia en el 2006, Bruselas: 13-14.

* Estos fondos proceden del Fondo público nacional (contribuciones de autoridades nacionales, regionales, locales y municipales, préstamos FI a entidades públicas, fondos de empresas públicas).

^ Incluyen 300.000 de fondos privados.

Tabla 6: Programa CARDS: Asignaciones para Macedonia 2002-2006 (millones de €).

Sector	2001	2002	2003	2004	2005-2006	Total
Justicia e interior	11,5*	7,0	12,5	24	17	72
Creación de capacidad administrativa	/	14,0	9,0	8,5	24	55,5
Desarrollo económico y social	20,25**	11,5	11,0	15,0	20	77,75
Medio ambiente, recursos naturales	3,25	/	1,0	2	3	9,25
Democracia y Estado de derecho	7 (educ)	3,0	3,0	3	2	18
- Relaciones interétnicas y sociedad civil	?	(3)	(3)	(3)	(2)***	
Otros	0,5	6,0	7,0	6,5	19	39
Asignación total	42,5	41,5	43,5	59	85	271,5

Fuente: autora. Año 2001: CE 2002, documento de estrategia de país CARDS 02-06, p.70. Años restantes: Financial Statistics, Europe online, disponibles en: http://ec.europa.eu/enlargement/financiamiento/assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm (acceso del 15 de octubre de 2007).

* Cinco millones de euros son parte del Programa Regional para la Gestión Integrada de las Fronteras

** Esta cifra incluye actividades en las áreas de agricultura, apoyo a las reformas económicas y desarrollo de infraestructuras.

*** El programa de Democracia y Estado de derecho para 2005-2006 está dirigido a los derechos de las minorías.

Tabla 7: Programa CARDS. Asignación para Serbia y Montenegro 2002-2004 (millones de €).

SERBIA	2002	2003	2004	Total
Consolidación de las instituciones	34,7	58,5	64,0	157,2
Reconstrucción económica	132,5	141,5	121,5	395,5
Sociedad civil	9,5	24,0	21,0	54,5
Otros	13,0	16,0	11,5	40,5
MONTENEGRO	2002	2003	2004	Total
Consolidación de las instituciones	3,0	4,0	10,0	17,0
Reconstrucción económica	9,5	7,5	4,5	21,5
Sociedad civil	0,5	1,5	2,5	4,5
Otros	2,0	2,0	2,0	6,0
KOSOVO	2002	2003	2004	Total
Consolidación de las instituciones	24,2	12,0	15	51,2
Reconstrucción económica	101,0	46,28	54,9	178,28
Desarrollo social y sociedad civil	9,8	5,0	4	18,8
Otros	19,9	13,0	1,5	42,9
Asignación total	359,6	331,28	312,4	987,88

Fuente: Financial statistics, Europe Online, disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm

Tabla 8: Programa CARDS. Asignaciones para Serbia y Montenegro, incluido Kosovo en virtud de UNSCR 1244, 2005-2006 (millones de €).

	Union	Serbia	Montenegro	Kosovo	Total
Justicia e interior	1,8	24,8	3	11,6	41,2
Creación de capacidad administrativa	5,6	87,5	11	29,5	133,6
Desarrollo económico y social	3	124	16,3	64,8	208,1
Medio ambiente, recursos naturales	0	22,5	6	6	34,5
Estabilización democrática	3,4	28,5	3,7	11,5	47,1
(Derechos de las minorías y retorno de refugiados)	(1,5-3)	(14,5-17,5)	(2-3)	(9-11)	
(Sociedad civil)		(5,5-6,5)	(1,5)	(1,5-2,5)*	
(Medios de comunicación)		(3,5-4,5)			
Otros	2,2	46,2	6,5	20,1	75
Asignación total	16	333,5	46,5	143,5	539,5

Fuente: autora, basándose en:

- Financial Statistics, Europe online, disponible en: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm (acceso del 15 de octubre de 2007).

- Datos sobre estabilización democrática por sector (incluido indicativo máx-mín): Comisión Europea, 2005, Programa Indicativo Multianual 2005-2006: Serbia y Montenegro, incluido Kosovo según la definición de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU. Anexo 2(a) del documento de estrategia de país RFY 2002-2006.

* Incluye tanto la sociedad civil como los medios de comunicación.

Tabla 9: Asignaciones nacionales del IPA, Balcanes Occidentales, 2007-2011 (millones de €).*

	2007	2008	2009	2010	2011
Croacia	141,2	146	151,2	154,2	157,2
Macedonia	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7
Bosnia y Herzegovina	62,1	74,8	89,1	106	108,1
Serbia	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7
Montenegro	31,4	32,6	33,3	34	34,7
Kosovo	68,3	124,7	66,1	67,3	68,7

Fuente: Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo. Instrumento para la Asistencia Preadhesión (IPA), Marco Financiero Indicativo Multianual para 2009-2011: 4-5.

* Las asignaciones a los países candidatos (Croacia y Macedonia) están destinadas a: (1) asistencia a la transición y consolidación de instituciones, (2) cooperación transfronteriza, (3) desarrollo regional, (4) desarrollo de recursos humanos, (5) desarrollo rural. Las asignaciones a candidatos potenciales (Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo) incluyen solamente fondos para la asistencia a la transición y consolidación de instituciones y gestión transfronteriza.

Tabla 10: Programa CARDS. Prioridades por área y país 2002-2004.

	Estabilización democrática	Creación de capacidad administrativa	Desarrollo socioeconómico	Medio ambiente y recursos naturales	Justicia e Interior
Bosnia	- Retorno de refugiados - Reforma de los medios de comunicación	- Desarrollo instituciones del Estado - Tributación y aduanas	- Reforma económica y desarrollo - Cohesión social y desarrollo	- Creación de capacidad para el medio ambiente - Sector agua - Residuos sólidos	- Admón. de justicia - Policía - Asilo e inmigración - Gestión de fronteras
Croatia	- Retorno de los refugiados - Fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil	- Reforma de la admón. pública - Desarrollo (inst.) nacionales, regionales y locales - Finanzas públicas	- Comercio - Clima de inversión - Cohesión social - Sector privado y financiero	- Adaptación de la legislación - Energía renovable - Evaluación del impacto medioambiental	- Modernización de la justicia (reforma poder judicial y tribunales) - Policía y delincuencia organizada
Macedonia	- Relaciones interétnicas y sociedad civil		- Comercio - Desarrollo de infraestructuras locales - Cohesión social	- Armonización gradual con el marco legal de la UE - Desarrollo sostenible - Creación de agencia medioambiental, etc.	- Gestión de las fronteras - Reforma del poder judicial - Gestión integrada de las fronteras - Inmigración y asilo - Lucha contra la delincuencia
	Buen gobierno y consolidación de instituciones	Reconstrucción, regeneración y reforma económicas	Desarrollo social y Sociedad civil		
Serbia & Montenegro, incluida Kosovo	- Reforma de la admón. pública - Justicia e Interior - Aduanas y tributación	- Energía - Transporte - Medio ambiente - Desarrollo económico	- Educación universitaria y desar. recursos humanos - Sociedad civil y medios de comunicación indep.		

Fuente: La autora, de documentos de estrategia de país 2002-2006 – Programas indicativos multianuales 2002-2004.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, *Sofía Sebastián, Febrero 2008*
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, *Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008*
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, *Astri Suhrke, December 2007*
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Enrique Alasino, Febrero 2008*
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008*
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Kakhee, December 2007*
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, *Sofía Sebastián, Noviembre 2007*
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, *Susanne Gratius, Octubre 2007*
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra, October 2007*
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs, Septiembre de 2007*
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007*
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007*
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer, Julio de 2007*
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe, Mayo de 2007*
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra, Mayo de 2007*
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco, Mayo de 2007*
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham, Abril de 2007*
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius, Abril de 2007*
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007*
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch, Marzo de 2007*
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor), Enero de 2007*
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007*
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006*
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs, December 2006*
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell, November 2006*
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006*
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke, Septiembre de 2006*
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel, August 2006*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, [Luis Peral](#), Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, [David Sogge](#), Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, [Megan Burke](#), Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, [Richard Youngs](#), Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, [Ben Saul](#), February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; [Martin Doornbos](#), [Susan Woodward](#), [Silvia Roque](#), February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, [Jessica Almqvist](#), January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, [Martin Doornbos](#), December 2005
- 16 The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, [Irene Aguirrezabal Quijera](#), November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, [Luis Peral](#), Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, [Susanne Gratius](#), Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, [Kristina Kausch](#) and [Isaías Barreñada](#), October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, [Carlos Espósito](#) and [Jessica Almqvist](#), September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, [Jill Crystal](#), Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, [Antonio Remiro Brotóns](#), Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, [Laura Feliú](#), Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, [Javier Niño Pérez](#), Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, [Luis Peral](#), Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, [Richard Gillespie](#), Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, [Jessica Almqvist](#), Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, [Carlos Espósito](#), Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, [Emad El-Din Shahin](#), Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, [Richard Youngs](#), Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, [CITPax](#), an initiative of [Shlomo Ben-Ami](#), November 2004

FRIDE

Casi ocho años después del lanzamiento del Proceso de Estabilidad y Asociación (PEA), el marco en el cual los países de los Balcanes occidentales se aproximan de las instituciones europeas, la perspectiva de ingreso en la Unión Europea parece más lejos que nunca. Aunque su futuro sea dentro de las fronteras de la UE, el acceso al exclusivo club no se hará probablemente antes de una década.

Muchos analistas se preguntan si el enfoque de la UE en la región en el marco del PEA ha sido mal planteado. Si bien las políticas de cada país están en el origen de la situación actual, un análisis más profundo de las políticas europeas en los Balcanes occidentales es imprescindible.

Este Documento de Trabajo de FRIDE defiende que, a pesar de que la perspectiva de pertenecer a la UE y del proceso de reforma que conlleva han contribuido mucho para la estabilidad y el desarrollo democrático en la región, los problemas de inconsistencia de políticas, los puntos de referencia poco claros, la desilusión por la remota perspectiva de pertenecer a la UE y la distancia entre la retórica y los esfuerzos en el terreno, han socavado las políticas de la UE en los Balcanes y disminuído la efectividad de sus incentivos.

La UE necesita reajustar el marco del PEA, teniendo en cuenta los distintos problemas que afectan a los países balcánicos y ofrecer incentivos reales que les convenzan a aceptar los términos de estabilidad mientras integren la UE.

www.fride.org