



## Informe de proyecto

*FRIDE agradece a OSI su apoyo en la elaboración de este informe*

# La democracia en Albania

## Prefacio

Este informe aporta una sinopsis realizada a partir de un estudio de campo sobre las condiciones democráticas en Albania. Forma parte de una serie de informes de país realizados por FRIDE, que proveen análisis independientes de los diferentes aspectos del desarrollo democrático.<sup>1</sup> El informe se basa en más de 40 entrevistas “semi-estructuradas” y en un número importante de consultas con funcionarios, periodistas, activistas, analistas políticos, miembros del poder judicial, representantes de partidos políticos, parlamentarios y funcionarios gubernamentales, realizadas a principios de 2010.<sup>2</sup> Asimismo, varios índices sobre gobernanza y otros parámetros comparativos han sido utilizados como punto de referencia para evaluar la democracia en Albania.<sup>3</sup>

Este estudio no pretende presentar un análisis integral de la práctica de la democracia en Albania, sino examinar algunos de los temas más críticos. El análisis intenta facilitar el debate público y estimular el diálogo social sobre el estado de los avances democráticos en Albania. Las principales conclusiones y recomendaciones sintetizan los puntos de vista expresados por los diversos actores locales quienes amablemente pusieron a disposición su tiempo para la realización de las entrevistas. El propósito del presente informe, al igual que el resto de la serie sobre democracia elaborada por FRIDE, es informar sobre las diferentes voces y opiniones que existen dentro del país. No tenemos ninguna agenda política, sino que buscamos transmitir las preocupaciones de nuestros entrevistados, los cuales pertenecen a los diferentes campos ideológicos del espectro político albanés.

## Resumen ejecutivo

Albania celebró sus últimas elecciones generales el 28 de junio de 2009. Los comicios fueron presentados como un momento crítico en el proceso de adhesión del país a la Unión Europea (UE), pero la politización del recuento de votos llevó a la oposición a disputar la validez de los resultados y a boicotear al Parlamento durante un período de seis meses. Mientras la resolución de este *impasse* es una clara prioridad para avanzar en el muy necesario proceso de reforma,

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, los informes pertenecientes al Proyecto sobre Libertad de Asociación en el Oriente Próximo y el Norte de África, disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org).

<sup>2</sup> La identidad de los entrevistados pertenecientes al ámbito local e internacional se ha mantenido en el anonimato, siguiendo los procedimientos estipulados por FRIDE para este tipo de informe.

<sup>3</sup> Los indicadores de gobernanza son utilizados para reflejar una tendencia general y realizar comparaciones inter-temporales y entre países. El Banco Mundial utiliza una amplia variedad de fuentes, incluyendo los documentos de Freedom House, Gallup International Association, Reporters Without Borders y The Economist Intelligence Unit. Es importante tomar estos indicadores con reservas, dado que el uso de las fuentes varía entre países y a lo largo del tiempo (Ver Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi, “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996 – 2008”, World Bank Policy Research Working Paper 4978 (2009)). La suma de las diferentes fuentes e indicadores se realiza a través de un modelo con un componente ciego. Algunas de las fuentes se basan en entrevistas y encuestas mientras que otras se basan en las opiniones de los expertos (ibid.).

este informe sostiene que la disputa entre el Gobierno y la oposición es sólo una manifestación más o menos superficial de problemas más profundos que subyacen en el desarrollo de la democracia en Albania. La mayoría de los actores locales e internacionales están de acuerdo en que no hay un retroceso democrático en Albania; temen, sin embargo, que el país se dirija hacia un estado de estancamiento político. Se han reconocido progresos en algunas áreas específicas, tales como la lucha contra la corrupción menor y la consolidación de la libertad de expresión, pero existe preocupación sobre la situación del Estado de derecho, el poder judicial, la gestión del proceso electoral, la independencia de los medios de comunicación y el control de la corrupción de alto nivel.

## El Estado de derecho

Según los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, Albania está por detrás de los demás países de la región en el respeto por el Estado de derecho. Mientras que las fuentes locales e internacionales consultadas sugieren que los estándares legales han mejorado significativamente a lo largo de los años, especialmente sobre el papel, existe preocupación sobre la capacidad del país de crear un sistema basado en el orden y la previsibilidad, y de proteger a los ciudadanos del uso arbitrario del poder. Las mayores críticas se han centrado no sólo en la falta de implementación de las leyes –un problema común en los Balcanes Occidentales– sino también en el contenido de éstas. La implementación ineficaz e inapropiada también ha debilitado el Estado de derecho en Albania. Como se indica por actores locales e internacionales, las leyes en Albania a menudo no son observadas o son aplicadas selectivamente. Dichas fuentes también indican que una pobre traducción de la legislación europea y la aplicación parcial de modelos internacionales en el contexto albanés han creado problemas en la fase de implementación, lo que ha afectado la congruencia y la continuidad del sistema legal en su conjunto. El resultado final ha sido el fortalecimiento de la cultura de la no implementación.

## El poder judicial y la división de poderes

El sistema judicial albanés se encuentra en crisis. De acuerdo con el ranking de Freedom House sobre las Naciones en Transición de 2009, se han alcanzado pocos progresos desde los primeros años de esta década. La mayoría de los entrevistados están de acuerdo con que la independencia judicial sigue siendo problemática y señalan cinco factores clave en su debilitamiento. El primero de ellos es la ausencia de estándares que garanticen dicha independencia, lo cual permite la interferencia discrecional del Gobierno. El segundo elemento es la politización de ciertas investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía General. El tercer tema es la corrupción generalizada dentro del poder judicial, la cual no sólo ha impedido que éste ejerza su papel en la lucha contra la corrupción, sino que también le ha dado al Gobierno una excusa para continuar su interferencia. La falta de recursos, incluyendo la insuficiente capacidad para hacer cumplir los fallos, es otro problema citado con frecuencia. Finalmente, la ausencia de una visión global y la desconfianza del Gobierno respecto del poder judicial también se mencionan como una dificultad.

## Elecciones y el sistema bipartidista

Desde 1992, ninguna de las elecciones realizadas en Albania ha sido considerada libre y transparente por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La puntuación de Albania otorgada por Freedom House respecto del proceso electoral fue preocupantemente baja en 2008, y el país ocupa uno de los peores lugares en la región con diferencia. Las elecciones de junio de 2009 representaron un paso hacia adelante y la OSCE afirmó que se realizaron “avances tangibles”. No obstante, varios acontecimientos ocurridos antes e inmediatamente después de las elecciones han generado preocupación dentro de los círculos internacionales, particularmente en referencia a ciertas irregularidades cometidas durante las elecciones, incluyendo varios incidentes fatales y la politización del recuento de votos y de su registro. El subsiguiente clima político condujo al boicot del Parlamento por parte de la oposición y fue seguido de la petición de apertura de las urnas para el recuento de votos con el objetivo de lograr cierta transparencia. Al final, el boicot no sólo ha debilitado las ya débiles instituciones democráticas albanesas, sino que también ha hundido al país en la controversia, agravando la percepción popular de que las elecciones en el país son

sólo un juego de poder entre dos rivales. Los actores locales e internacionales están de acuerdo en que esta situación ha servido para polarizar más a la sociedad (haciendo más difícil la aparición de fuerzas reformistas) y desviar la atención de los temas importantes de la agenda política. Aún más, varias encuestas muestran que la desilusión de la sociedad con el proceso político ha aumentado. También es relevante apuntar que los canales para la participación ciudadana permanecen poco desarrollados, tal como lo expresaron varios activistas de la sociedad civil.

## La independencia de los medios de comunicación

La independencia de los medios de comunicación es otra área que presenta dificultades. En 2009, Albania ocupó el lugar 88 en un conjunto de 173 países considerados en el “Índice de la Libertad de Prensa”, realizado por Reporteros sin Fronteras. Esta posición representa un descenso significativo respecto de 2003, cuando Albania ocupaba el lugar número 34 (la mejor calificación en los Balcanes Occidentales). Mientras que el deterioro de la independencia de los medios de comunicación es un fenómeno general en los Balcanes, Albania se ha convertido en el peor de todos desde 2006. Hay dos temas específicos que han tornado problemática la independencia de los medios. El primero se relaciona con el débil marco institucional y legal, que incluye la presencia de instituciones regulatorias altamente politizadas. El problema más significativo, sin embargo, tiene que ver con la continua y persistente interferencia económica y política en los medios. Muchos medios periodísticos dependen de fuentes de financiamiento que promueven agendas políticas y económicas específicas debido a la fuerte fragmentación y saturación del mercado. Aún más, las interconexiones entre el mundo de los negocios, la política y los medios han generado un sistema polarizado que refleja la división política del país y promueve una cultura de información fuertemente sesgada. La intimidación y la interferencia más explícita son cada vez más frecuentes, como indican los entrevistados para este informe. El resultado de esta intimidación es una política de autocensura por parte de los principales agentes de información y periodistas.

## Corrupción

La corrupción y el crimen organizado representan, según el Consejo de Europa, “la mayor amenaza al funcionamiento de las instituciones democráticas y al Estado de derecho en Albania”. Desde 2003, los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial han ofrecido una mejora en la puntuación respecto de la capacidad de Albania en la lucha contra la corrupción, pero el país sigue siendo el más corrupto de los Balcanes Occidentales. Se han realizado progresos en materia de la corrupción menor, pero el Consejo de Europa y la Comisión Europea han expresado su preocupación sobre la falta de determinación para implementar la totalidad de las leyes aprobadas recientemente. La coordinación entre el poder judicial y el Gobierno requiere de atención adicional, así como la falta de recursos. La corrupción de alto nivel supone un mayor desafío y varios casos infames han sido dudosamente postergados o suspendidos. El fracaso en el esclarecimiento de estos casos de corrupción no sólo ha dañado significativamente la percepción de corrupción entre la población, sino que también ha promovido la cultura de la impunidad. Esta situación explica por qué, a pesar de mejoras tangibles en la lucha contra la corrupción menor, se percibe que la corrupción en el país está en aumento, como señala el Índice sobre la Percepción de la Corrupción. No obstante, la experiencia personal con prácticas de corrupción cotidiana parece haber descendido desde 2005, aunque el 57 por ciento de la población aún afirma que ha experimentado algún tipo de corrupción (se trata del porcentaje más alto en la región por un margen significativo).

## Perspectivas futuras

El sistema albanés continúa siendo altamente informal. Funciona gracias a una estructura de poder altamente centralizada, la cual opera a menudo fuera de los canales institucionales provistos para el funcionamiento de una democracia efectiva. Esta situación es típica en países llamados regímenes híbridos, pero la singularidad del modelo albanés yace en la fuerte polarización de la política y la sociedad, y la recurrente alternancia en el poder de dos grandes partidos con estructuras de poder similares. Por lo tanto, los desafíos inmediatos para el país incluyen: 1) avanzar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente el poder judicial y las elecciones; 2) promover el respeto por el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción; y 3) dismantelar las conexiones ilegales entre el mundo de los negocios, los medios de comunicación y la política.

## Introducción

Veinte años después de la transición desde el comunismo, la democracia en Albania sigue siendo frágil. *Freedom House* ha calificado al país como “parcialmente libre”; la *Economist Intelligence Unit* lo califica como un régimen “híbrido”, mientras que las organizaciones internacionales han expresado su preocupación sobre los avances en materia de reforma política en los últimos tiempos.<sup>4</sup> El Informe de Progreso de Albania, realizado por la Comisión Europea en 2009, presentó resultados mixtos en relación a las áreas de democracia y Estado de derecho, particularmente en referencia a la naturaleza del diálogo político, el sistema judicial, la lucha contra la corrupción y la independencia de los medios de comunicación.<sup>5</sup>

Recientemente se han producido avances destacados, y las elecciones de junio fueron vistas por la Unión Europea como un momento crítico para el proceso de adhesión del país a la UE. Mientras se citaba el fracaso de Albania “para alcanzar su potencial para adherirse a los más altos estándares de las elecciones democráticas”, la OSCE sugería que se habían alcanzado “progresos tangibles”.<sup>6</sup> A pesar de estos avances, los acontecimientos acaecidos antes e inmediatamente después de las elecciones han seguido generando dudas en la comunidad internacional sobre la capacidad de Albania para alcanzar los estándares democráticos internacionalmente necesarios. Aún más, la politización del recuento de votos llevó a la oposición a disputar la legitimidad de los resultados y a boicotear el Parlamento. Las discusiones entre el Gobierno y la oposición para lograr una solución al *impasse* comenzaron a fines de febrero de 2010 con apoyo internacional. La oposición retornó al Parlamento en marzo con la condición de que se formara una comisión parlamentaria para investigar las elecciones de junio.<sup>7</sup> Mientras que la solución de este punto muerto es una clara prioridad para avanzar con el muy necesario proceso de reformas, este informe considera que la disputa entre el Gobierno y la oposición es meramente una manifestación de problemas más profundos que socavan la democracia en el país. De hecho, los resultados de este informe indican que mientras Albania ha logrado avances significativos desde el colapso del Estado comunista en 1991 (especialmente en referencia a la consolidación de las libertades democráticas y el respeto por los derechos, el establecimiento de instituciones democráticas y la consolidación de la economía de mercado), todavía se observan importantes déficits en términos de: 1) el Estado de derecho, 2) la división de poderes, como por ejemplo, la independencia del poder judicial, 3) las elecciones, 4) la independencia de los medios de comunicación, y 5) el control de la corrupción.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Ver Freedom House’s “Freedom in the World 2010” Survey (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=505>) y el Economist Intelligence Unit’s “Index of Democracy 2008” (<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>) Albania y Bosnia y Herzegovina son los únicos países en los Balcanes occidentales considerados regímenes híbridos. El índice de la Economist Intelligence Unit ubica a Albania en el lugar 81 en un conjunto de 167 países.

<sup>5</sup> European Commission, “Albania 2009 Progress Report”, Commsision Staff Working Paper SEC (2009) 1337, Bruselas, 14 de octubre de 2009.

<sup>6</sup> La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), “Republic of Albania. Parliamentary Elections. Election Observation Mission”. Reporte Final, Varsovia, 14 de setiembre de 2009.

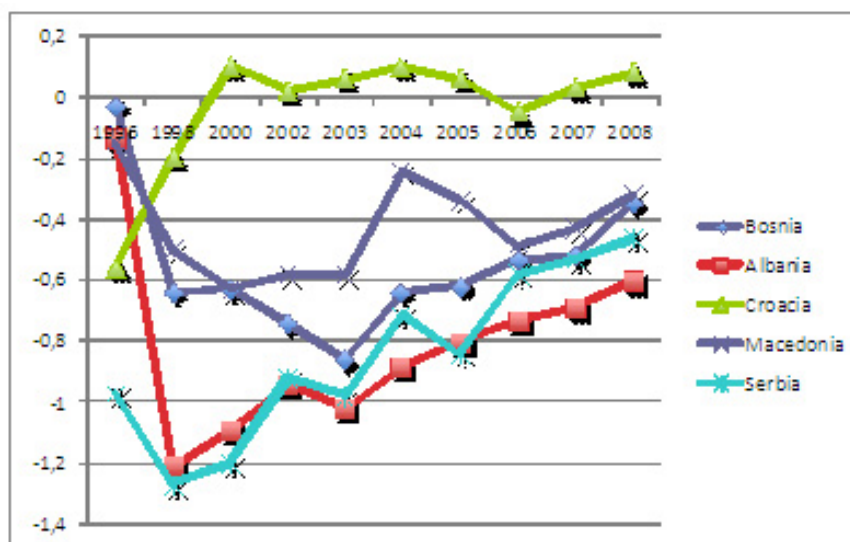
<sup>7</sup> Mientras este informe era entregado para su impresión, la oposición sólo participaría en las sesiones parlamentarias para el tratamiento de cuestiones relacionadas con la transparencia del proceso electoral.

<sup>8</sup> Estas dimensiones coinciden en cierto punto con los criterios políticos definidos por la UE en el proceso de acceso a la Unión por parte de Albania. En particular, el documento de Asociación a la UE de 2008 identifica las siguientes prioridades de corto plazo: 1) promover el diálogo constructivo entre los partidos políticos sobre la implementación de las reformas; 2) incrementar la independencia de la judicatura; 3) implementar la estrategia anticorrupción 2007-2013; y 4) fortalecer los estándares democráticos de las elecciones ( ver Council of European Union, “Council Decisión of 18 February 2008 on the Principles, Priorities, and Conditions Contained in the European Partnership with Albania and Repealing Decisión 2006/54/EC” (2008/210/EC), Oficial Journal of the European Union L 80/1, 19 de marzo de 2008). Las otras prioridades de corto plazo incluyen el fortalecimiento del Estado para la implementación del Acuerdo de Estabilización y Asociación (Stabilisation and Association Agreement –SAA); fortalecimiento de la administración pública; y lograr progresos tangibles en la lucha contra el crimen organizado. Los temas relacionados con los medios también están incluidos en las prioridades de corto plazo. (ej. transparencia en la propiedad de los medios; completa independencia de los medios; promulgación de legislación en defensa de la libertad de expresión y del libre funcionamiento de las transmisiones radiales y televisivas; etc)

## El Estado de derecho

Este informe considera al Estado de derecho desde dos perspectivas diferentes. La primera está relacionada con un sistema en el cual las normas y regulaciones restringen las acciones no sólo de los ciudadanos sino también del Gobierno, creando así orden y predictibilidad.<sup>9</sup> La segunda perspectiva está relacionada con la división de poderes o con la existencia de limitaciones institucionales que protegen al ciudadano de la arbitrariedad y del uso abusivo del poder (por ejemplo, la independencia del poder judicial). Una de las mayores preocupaciones con respecto al estado de la democracia en Albania está relacionada con estas dos dimensiones del Estado de derecho. Aunque los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial muestran progresos en esta área, la puntuación del país sigue siendo más bien baja (ver Figura 1). Aún más, el Informe de Progreso de Albania, realizado por la Comisión Europea en 2009, subraya que el país ha hecho “pequeños progresos en áreas importantes de reforma, tales como el poder judicial”,<sup>10</sup> pero se lamenta del hecho de que el “Parlamento sólo parcialmente ejerce su poder de control sobre el poder ejecutivo”.<sup>11</sup> La Comisión Europea también ha destacado su preocupación sobre la tendencia del ejecutivo “a ejercer el control sobre las instituciones independientes, particularmente el poder judicial”.<sup>12</sup>

**Cuadro 1. El Estado de derecho<sup>13</sup> en países balcánicos seleccionados, 1996-2008**



\* Nota: Los datos del período 1996-2002 se muestran en forma bianual.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernanza (datos compilados por el autor)

<sup>9</sup> De acuerdo a Lon Fuller, la ley debe: existir (y ser pública) y ser obedecida por todos, incluyendo a los miembros del gobierno (lo que implica que las leyes deben ser aplicadas y acatadas); ser prospectiva por naturaleza; evitar contradicciones entre ellas y ser claramente estipuladas para evitar un cumplimiento injusto; ser razonables y constantes (aunque debería ser posible ajustarlas según la época). Ver Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (New Haven: Yale University Press, 1969). Estas condiciones deben ser cumplidas para una correcta instauración del Estado de derecho.

<sup>10</sup> European Commission, *Albania 2009 Progress Report*, Commission Staff Working Paper SEC (2009) 1337. Bruselas, 14 de octubre de 2009, p. 7.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Los indicadores capturan la percepción acerca de la capacidad para hacer cumplir los contratos, el poder de policía, y el funcionamiento de los juzgados, al igual que sobre la posibilidad de sufrir un acto de violencia o un crimen (ver Daniel Kaufman, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi, “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008”, World Bank Policy Research Working Paper 4978 (2009). Se debe advertir que este indicador no considera la división de poderes y la existencia de restricciones institucionales que protejan a los ciudadanos de los usos arbitrarios del poder.

**Tabla 1: El Estado de derecho en Albania, 1996-2008**

Año	Rango por percentil (0-100)	Puntaje de gobernanza (-2.5 to +2.5)	Error Estándar
2008	32,5	-0,6	0,14
2007	28,1	-0,69	0,15
2006	26,7	-0,73	0,15
2005	24,3	-0,8	0,16
2004	20	-0,88	0,16
2003	15,7	-1,02	0,17
2002	19,5	-0,94	0,18
2000	13,8	-1,09	0,18
1998	9,5	-1,21	0,21
1996	53,3	-0,14	0,26

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernanza

Con respecto a las leyes, las entrevistas realizadas presentan un panorama mixto. Mientras que la mayoría de los analistas locales e internacionales opinan que los estándares legales, sobre todo sobre el papel, han mejorado significativamente en los últimos años, también muestran dudas acerca de la capacidad de Albania para crear un sistema eficaz basado en el respeto del Estado de derecho. Uno de los problemas más citados se debe al contenido y la implementación de la ley. En términos del contenido, muchos entrevistados expresaron su preocupación sobre la aprobación de leyes que permiten que las autoridades del país minen la división de poderes o abusen de sus competencias. Uno de los ejemplos más mencionados fue la Ley de Purificación, aprobada a principios de 2009, en virtud de la cual un comité de cinco miembros asumiría poderes extraordinarios para investigar y expulsar a cualquier miembro del Gobierno o de la judicatura sin debido proceso. La comunidad internacional, observadores locales y miembros de la oposición criticaron severamente esta ley, argumentando que daría pie a sanciones políticas y socavaría la imparcialidad de los jueces independientes. La Ley de Purificación fue al final suspendida por el Tribunal Constitucional y se encuentra actualmente bajo revisión (lo cual sugiere que esta institución ha logrado mantenerse independiente). A pesar de la suspensión de dicha ley, muchos creen que ha servido su propósito de enviar un mensaje claro a la judicatura.<sup>14</sup>

Otra ley que ha sido muy cuestionada es la recientemente aprobada ley antimafia, por la cual las autoridades podrían confiscar propiedad privada a través de un procedimiento civil, en función de una sospecha razonable de que la persona investigada estuviera envuelta en actividades ilegales. Dado que la confiscación de bienes está basada en un procedimiento civil, la responsabilidad de aportar evidencia recae en la persona cuya propiedad es expropiada, lo cual, según un empresario entrevistado, representa un duro peso para los empresarios.<sup>15</sup> Asimismo, una consultora internacional ha afirmado que la autoridad otorgada a los funcionarios para expropiar inmuebles es extremadamente controvertida, especialmente en un país con poca experiencia en el funcionamiento del Estado de derecho. Según ha declarado, "esto es algo que se puede llevar a cabo cuando existen suficientes garantías de que estos instrumentos no van a ser utilizados

<sup>14</sup> Esta ley fue aprobada en un momento en el que se estaban ventilando varios casos de alta corrupción, en donde estaban implicados miembros del gobierno. Un funcionario internacional afirmó que "la ley era evidentemente inconstitucional en varios puntos. Me parece que no pretendía más que presionar a los jueces. Era como decirles a los jueces, "miren lo que les podemos hacer si queremos".

<sup>15</sup> En los procedimientos utilizados en los casos penales, el fiscal es el encargado de recoger la evidencia sobre el origen ilícito de las propiedades confiscadas.

abusivamente.<sup>16</sup> Se necesita un país con gran experiencia en la lucha contra la corrupción y en el uso de las herramientas apropiadas para llevarla a cabo. Se requiere de una perfecta coordinación entre las autoridades encargadas de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado y de la suficiente capacidad para llevar a cabo investigaciones financieras que detecten la propiedad ilegal. Éste no es el caso de Albania”. Un empresario ha declarado que el “problema con esta ley es el potencial que tiene para su abuso. Algunos grupos podrían ser objeto de investigación. Dada la historia de politización de la administración, esto genera preocupación y representa un riesgo”.

También se ha señalado que la adopción poco efectiva e inapropiada de la legislación europea ha socavado el Estado de derecho en Albania. El tema del lenguaje fue mencionado repetidamente como una barrera significativa. Como ha afirmado un funcionario internacional, “no creo que haya una intención de hacer un trabajo pobre en cuanto a la aproximación al *acquis*. Creo que es sólo incompetencia. La ley es mal traducida al albanés y, por lo tanto, es incoherente y carece de sentido. Esto sucede con mucha frecuencia”.<sup>17</sup> Varios consultores locales piensan lo mismo y argumentan que el sistema funciona cuando la legislación está bien redactada, es apropiadamente aplicada y existe una presión externa para su implementación: “por supuesto, siempre hay algunas cuestiones pendientes, pero en general no hay problemas. Esto se puede ver claramente en la implementación de la declaración de la renta electrónica, la cual fue impulsada a través de fondos provistos por la Millenium Challenge Corporation. Éste es un sistema que está funcionando muy bien”.<sup>18</sup>

La transferencia o adopción de legislación europea o de otros países occidentales ha creado problemas técnicos adicionales, lo que ha afectado la congruencia y continuidad del sistema legal en su conjunto. En palabras de un consultor internacional, “todos trabajamos sobre las mismas cuestiones, pero cada país recomienda cosas diferentes. El resultado es una incoherencia absoluta y una falta de coordinación, y esto es usado por las autoridades albanesas para hacer lo que quieren”. Otro consultor internacional ha afirmado que “necesitamos olvidarnos de los intereses nacionales y redactar leyes que tengan sentido en el contexto albanés, porque si no las leyes serán manipuladas o implementadas de tal manera que se vuelvan una versión irreconocible del modelo europeo original”. Es también importante notar las diferencias que existen entre Albania y los países de Europa occidental en términos de recursos y capacidad de aplicación. Según un activista en Tirana, “podemos copiar leyes de Francia, pero el presupuesto para su implementación en Albania es muy diferente. Como resultado, tenemos las leyes más avanzadas de la región pero carecemos de la capacidad o del dinero para implementarlas adecuadamente”. El problema inherente en este escenario es que “creas una cultura de no implementación”, como ha observado un consultor local.

En otras circunstancias, se dice que los modelos europeos o internacionales han sido adoptados sólo parcialmente, abandonando componentes críticos para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto, o creando vacíos legales que podrían tener un impacto negativo en la implementación de la ley. Como resultado, según ha afirmado un consultor local, “con frecuencia, los albaneses afirman que sus leyes están bien pero que su implementación es el problema. No pienso que esto sea correcto. Creo que la intención de la ley es en general correcta pero a menudo tiene algunos problemas técnicos que dificultan su implementación.”

Otro problema respecto del Estado de derecho es la ausencia de un adecuado proceso de adopción de la ley. Como ha declarado un consultor internacional, “las leyes necesitan ser redactadas y aprobadas cuidadosamente, no con prisas. Es necesario consultar a todos los actores, incluyendo los grupos de interés, las instituciones y los expertos internacionales. Pero, en general, lo que sucede es que se prepara un borrador, que se entrega a un consultor internacional; reconocen que necesitan tener nuestra opinión, pero sólo nos dan unos pocos días de plazo y se necesita hacer una traducción. Hay muy poco tiempo”.

<sup>16</sup> El borrador de la nueva ley sobre los Servicios de Inteligencia del Estado (SIE) también ha generado preocupación entre los analistas locales e internacionales; particularmente en lo que se refiere a las tareas del SIE y a las del director del organismo en particular, así como el estatus legal de sus principales funcionarios.

<sup>17</sup> Este funcionario explicó que “los traductores albaneses no están capacitados; no hay abogados con suficientes capacidades en el manejo de la lengua”. Están entrenados en lenguas extranjeras pero no en leyes: esto es un gran problema”.

<sup>18</sup> Entrevista personal con un consultor local, Tirana, enero de 2010.

Miembros de diferentes grupos de interés también han criticado la ausencia de un proceso adecuado la hora de consultar los actores locales. Un empresario se ha quejado de que “el ministro de Economía no es muy bueno a la hora de recabar nuestra opinión y existe una mala comprensión de nuestro entorno. No creo que la intención sea producir algo inadecuado; es un proceso que no está siendo bien manejado (...) hay diálogos ocasionales pero el enfoque aún sigue siendo muy autoritario”. De modo similar, un miembro de la Asociación Nacional Albanesa de Magistrados ha afirmado que “no se percibe a la justicia del modo adecuado. No les gusta escuchar nuestra opinión y esto crea una mala situación. Por ejemplo, la ley de organización del poder judicial fue aprobada en 2008, pero no contó con la opinión de los magistrados. Necesitamos ser incluidos porque nosotros trabajamos de acuerdo a la ley. Sólo pedimos ser consultados y poder discutir las leyes que nos afectan”. Al final, algunas partes de esta ley fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

La aprobación de la reforma constitucional en 2008, a través de la cual se estableció un nuevo sistema para elegir al ejecutivo, también refleja la incapacidad para involucrar a los actores relevantes. La mayoría de los entrevistados está de acuerdo con que los cambios fueron introducidos muy rápidamente. De acuerdo al ex presidente Alfred Moisiu, “las enmiendas deberían haber sido hechas después de una larga discusión. Un tercio de la constitución fue cambiado de golpe, simplemente considerando intereses particulares más que teniendo en cuenta las lecciones aprendidas acerca de cómo la Constitución funcionó en el pasado y cómo ha sido aplicada”. De igual modo, otro ex presidente, Rexhep Meidani, afirmó que “la reforma de la Constitución involucró a dos de sus pilares más importantes, el fiscal general y el presidente, pero estos cambios fueron discutidos sólo unos pocos días y a puerta cerrada. No fue un proceso normal”. Incluso un miembro del Partido Socialista, que estuvo involucrado activamente en la discusión de la reforma constitucional, ha reconocido las debilidades del proceso: “El problema con la reforma constitucional es que en vez de utilizar los canales institucionales, los líderes políticos se reunieron a solas y lo acordaron a su manera. Estoy de acuerdo con esta crítica. Puede haber desacuerdos sobre el contenido, y éste puede ser bueno o malo, pero estoy de acuerdo en que el proceso no fue adecuado”.

La promulgación del nuevo código electoral, por el cual se introdujeron cambios importantes (incluyendo un nuevo sistema proporcional, nuevos umbrales electorales y una nueva composición de la comisión electoral) también siguió un patrón informal. Estos cambios no fueron debatidos dentro de la Comisión Parlamentaria sobre la Reforma Electoral, y funcionarios internacionales, tales como el jefe de la delegación de la OSCE en Albania, lamentaron la falta de tiempo para debatir la cuestión con la sociedad civil y otros actores. Algunos partidos menores llegaron incluso a hacer una huelga de hambre para protestar y demandaron la aprobación del código electoral mediante referéndum.<sup>19</sup> La comisión electoral rechazó esta propuesta en junio de 2009.

Además de la falta de procedimientos adecuados en la promulgación de legislación relevante, las leyes en Albania a veces no se aplican o se implementan de manera selectiva. Ello tiene claras implicaciones para el cumplimiento del Estado de derecho. Por ejemplo, el financiamiento de los medios de comunicación carece de transparencia a pesar de ser requerido por ley. Muchos han afirmado que las leyes en este campo han sido simplemente ignoradas por los propietarios de los medios de comunicación. Otro ejemplo de esta

<sup>19</sup> La crítica local se centró en los términos favorables que gozaban los dos partidos principales, el Partido Demócrata y el Partido Socialista. Hay dos puntos principales que los partidos menores criticaron. El primero está relacionado con los umbrales electorales. El artículo 162 del código electoral estipula que los partidos deben obtener el 3 por ciento del total de votos (el 5 por ciento en el caso de las coaliciones) para poder ingresar al Parlamento. Dado que los escaños se distribuyen según el sistema D'Hondt (el cual favorece a los grandes partidos) y que los cargos legislativos se distribuyen en cada distrito según la población (los distritos electorales menores tienen menos escaños en el parlamento), en la práctica, el código electoral obliga a los pequeños partidos a alcanzar el 25 por ciento de los votos en los distritos pequeños para poder obtener un cargo legislativo. El segundo tema se relaciona con la composición de la comisión electoral. El nuevo código electoral promulgado en 2008 redujo el número de sus miembros a 7 en la comisión electoral y en la comisión encargada del recuento de votos, e incluye 5 representantes pertenecientes a los grandes partidos (contando el presidente de la comisión quien es nominado por el gobierno y aprobado por el parlamento) y 2 pertenecientes al resto de los partidos. En la práctica, se ha afirmado, las bancas reservadas para los pequeños partidos son ocupados por las grandes coaliciones de partidos; así los pequeños partidos como el SMI son excluidos.

tendencia es la ley de la administración pública, la cual obliga a que las contrataciones se hagan por mérito. Como ha afirmado un activista local, “la ley de la administración pública contempla ciertos procedimientos de despido, pero éstos no se respetan. A veces se cambia el nombre de una unidad y luego se despide a toda la plantilla. Aunque los tribunales han declarado que el despido en estas circunstancias no es legal, no se hace nada al respecto. No se aplica la ley. ¿Qué podemos hacer?”

La falta de claridad legal y la existencia de principios de legalidad que cambian constantemente también han sido mencionadas como problemas significativos, especialmente en el área de la gestión patrimonial y en las leyes impositivas. Como ha afirmado un empresario, “los políticos tienen diferentes puntos de vista diferentes sobre la situación legal de la propiedad y de los impuestos y se cambian las leyes en cada administración (...). La gente se vuelve escéptica sobre las virtudes del marco legal. Se crea incertidumbre. Si se cambia la ley, la cuestión se encuentra en un estado de cambio continuo y las instituciones se vuelven inciertas, lo que es malo para los negocios”. El peor de los casos, ha afirmado, es la aplicación arbitraria de la ley en el área de la propiedad. “Hay revisiones periódicas y se puede revocar un título de propiedad si el procedimiento no ha sido bien administrado. Se termina pagando todo el tiempo. Esto crea incertidumbre legal y es terrible para los negocios”.

## El poder judicial y la división de poderes

Se han realizado avances significativos en el área de la independencia judicial. La legislación de febrero y marzo de 2008 sobre la organización del poder judicial, por ejemplo, recibió el apoyo de los dos partidos políticos mayoritarios. No obstante, a pesar de este avance, se necesita de una mejora general urgente. El Consejo de Europa y la Comisión Europea siguen preocupados con el estado actual del poder judicial. Según un informe de 2006 del Consejo de Europa, “una de las mayores preocupaciones del Consejo ha sido la existencia de un poder judicial parcialmente corrupto y mal remunerado”.<sup>20</sup> El Colegio de Abogados de Estados Unidos (American Bar Association, ABA) también expresó su temor en relación a la corrupción judicial, la independencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia.<sup>21</sup>

Los resultados de este informe resaltan cinco factores que socavan la independencia del poder judicial. El primero se debe a la ausencia de estándares legales claros para la independencia, lo que permite la posible injerencia discrecional por parte del Gobierno. En concreto, la reforma constitucional de 2008 y otra legislación promulgada en el mismo año introdujeron cambios considerados problemáticos para el poder judicial. A modo de ejemplo, se redujo el mandato del Fiscal General, hasta entonces ilimitado, a cinco años, con posibilidad de reelección, lo que, según la Comisión de Venecia, representa “un lamentable retroceso, que disminuye la independencia de esta institución”.<sup>22</sup>

Algunos funcionarios internacionales y expertos judiciales se mostraron menos preocupados sobre la limitación del mandato del Fiscal General (dado que muchos países también lo tienen) y centraron su atención, en cambio, en dos servicios paralelos de inspección representados por el Ministerio de Justicia (MJ) y el Consejo Supremo de Justicia (CSJ).<sup>23</sup> De acuerdo con este sistema dual, el MJ no sólo retiene el

<sup>20</sup> Council of Europe, “Honoring of Obligations and Commitments by Albania”. Preliminary draft report. Estrasburgo: Asamblea Parlamentaria, 9 de junio de 2009.

<sup>21</sup> American Bar Association, “Judicial Reform Index for Albania” (Rule of Law Initiative). Washington DC, diciembre 2008.

<sup>22</sup> Venice Comisión, Opinión on the Amendments to the Constitution of the Republic of Albania (adoptada el 21 de abril de 2008) Opinión 491/2008. Estrasburgo, 15 de diciembre de 2008. p. 22.

<sup>23</sup> Ver Council of Europe, “Honouring of Obligations and Commitments in Albania”, Estrasburgo. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 20 de diciembre de 2006. Un experto europeo en materia judicial afirmó que reducir el mandato del procurador a cinco años no es una mala idea y es una práctica común en muchos países. Además, “aunque no hubiera un mandato, el gobierno puede despedir al procurador, como ya lo ha hecho en dos ocasiones. El punto principal es garantizar la independencia asegurándose que su elección no deriva de motivaciones políticas, pero el problema es que no existe la suficiente madurez política que pueda garantizar la independencia del procurador”.

poder para investigar denuncias contra los jueces, sino que también está capacitado para recomendar el inicio de un proceso disciplinario en contra de los fiscales.<sup>24</sup> Muchos jueces ven esa autoridad dual como una plataforma para posibles abusos y una interferencia directa en la independencia del poder judicial (el sistema, de hecho, ejerce una gran presión sobre ellos).<sup>25</sup> Mientras que el MJ lo considera como una herramienta esencial para una correcta rendición de cuentas del poder judicial, la ABA ha manifestado que algunas acciones disciplinarias recientes demuestran el riesgo de posibles abusos en base a motivaciones políticas, con el fin de socavar la independencia judicial.<sup>26</sup> Un ejemplo es que el Tribunal Supremo revocó una decisión del CSJ (altamente influido por el Gobierno) mediante la cual tres jueces involucrados en un caso de alta corrupción fueron removidos debido a su dictamen. Cabe señalar que, en el momento de publicación de este documento, el caso aún estaba en proceso de apelación. Como ha sugerido la ABA, las acciones del CSJ fueron duramente criticadas como una clara intromisión y “contribuyeron a aumentar los temores de los jueces de sentirse bajo escrutinio”.<sup>27</sup> En palabras de un juez, “ellos insisten en centralizar el poder. Sé que esto también sucede en otros países pero no a este nivel. El equilibrio de poder se ha roto y eso es inconstitucional”.

También existe preocupación en relación con los cambios constitucionales introducidos en el formato de elección del presidente (de una mayoría cualificada en el parlamento a una mayoría simple una vez agotadas cinco rondas de votación).<sup>28</sup> De hecho, dado que la Constitución de 1998 otorga al Presidente amplios poderes en la selección de personal directivo de varias instituciones y agencias (incluyendo el poder judicial), existe el temor de que este nuevo formato afecte negativamente la independencia de estas instituciones.<sup>29</sup> Un miembro del Tribunal Constitucional argumentó que el equilibrio de poder, especialmente entre el ejecutivo y el judicial, ha sido mermado. “Antes existía la necesidad de una mayoría calificada para elegir al presidente, lo que significaba consenso. Ahora con 71 diputados, una mayoría simple, se puede elegir al presidente. Esto tendrá un impacto directo sobre el poder judicial”. De igual modo, algunos expresaron su preocupación sobre la próxima elección de seis nuevos miembros del Tribunal Constitucional, prevista para la primavera de 2010. Como indicaron varias fuentes consultadas, el Tribunal Constitucional sigue siendo una de las pocas instituciones que ha logrado mantener su integridad e independencia. Ahora, sin embargo, existe el riesgo de que dicho Tribunal se politice tras la elección de nuevos miembros. “Seis jueces pueden cambiar toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

<sup>24</sup> Un experto internacional en materia judicial entrevistado en Tirana durante enero de 2010 afirmó que aunque este sistema es semejante al modelo alemán y austríaco, el respeto por el Estado de derecho y la independencia de la judicatura son muy diferentes al caso albanés. “Si se le da el poder al ministro de Justicia en Albania, puede usarlo por motivos políticos o ejercer presión sobre la judicatura. En Alemania nadie iría a utilizar su cargo con motivaciones políticas, pero aquí eso no sería poco común. Después de todo, hay una total desconfianza del gobierno hacia la judicatura”

<sup>25</sup> Es ilustrativa la explicación provista por un funcionario internacional sobre las diferentes formas en que se puede presionar a la judicatura: “Una de las cosas que ciertamente suceden (...) es que cuando existen casos disciplinarios contra un juez, algunas veces casos justos (...) el Ministerio de Justicia los mantienen apartados y recurren a ellos cuando los necesitan (...) entonces aparecen por allí por un momento.. Y los jueces hasta podrían ignorar que hay un caso contra ellos, dado que todavía no se ha iniciado. Y de repente el Ministerio aparece y dice “hemos realizado una inspección en 2007 y miren lo que hemos encontrado”. Bien, ¿por qué se tomaron tres años para llevar el caso al Consejo Supremo de Justicia ? Esta es una forma de ejercer presión sobre los jueces”.

<sup>26</sup> American Bar Association, op. cit.

<sup>27</sup> *Ibid.* Un funcionario internacional también expresó su preocupación sobre la discrecionalidad del Ministerio de Justicia. Dado que el “Ministerio de Justicia cuenta con el poder para iniciar acciones disciplinarias, también puede proteger a los individuos o presionar a otros iniciando procedimientos legales contra ellos”

<sup>28</sup> Se ha afirmado que este cambio ha sido en detrimento en el desarrollo de un consenso multipartidista sobre el modo de elegir al presidente (Ver Freedom House, *Freedom in the World 2009: Albania*, 16 de julio de 2009. Disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a6452d7a.html>). Un funcionario internacional afirmó que en otros países como por ejemplo Alemania, los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Parlamento, pero existe un acuerdo de los partidos para hacerlo de esa manera y sólo la persona más calificada es seleccionada. En tono similar, un miembro del Partido Socialista afirmó que ahora el sistema está basado en la voluntad política. “Si no tienes voluntad política, el sistema no funciona y el presidente es parcial y partidista. Aunque antes el sistema tampoco funcionaba. El gobierno logró elegir a un presidente con el voto de seis diputados socialistas en 2007.

<sup>29</sup> Los miembros que apoyaron la reforma constitucional argumentaron que los cambios introducidos en el mecanismo de elección presidencial fueron hechos para fortalecer la estabilidad del sistema. Previamente, era necesario llamar a elecciones cuando no había un acuerdo amplio para elegir al presidente. De acuerdo a algunos miembros, la revisión de la Constitución ha introducido un elemento de estabilidad.

El segundo problema que enfrenta el poder judicial en su búsqueda de independencia es la politización de ciertas investigaciones llevadas a cabo por la oficina del Fiscal.<sup>30</sup> Un estudio sobre el poder judicial albanés reveló que “casos recientes, altamente politizados, han suscitado la pregunta (...) de hasta qué punto la oficina del Fiscal es susceptible de presión política”.<sup>31</sup> El despido, en noviembre de 2007, del Fiscal General Theodhori Sollaku (quien intentó suprimir la inmunidad parlamentaria del ministro de Asuntos Exteriores Lulzim Basha y el anterior ministro de Transporte y Obras Públicas) ilustra las presiones ejercidas sobre esta institución. Al final, el Tribunal Constitucional declaró que el Parlamento no tenía competencia para controlar las actividades del Fiscal, pero no se pronunció de manera clara sobre la constitucionalidad del comité de investigación parlamentario.<sup>32</sup> De acuerdo a Rexhep Meidani, dicho comité no siguió los protocolos establecidos. “La (...) investigación que se abrió en contra del Fiscal en 2007 duró sólo unos pocos días. En nuestro sistema jurídico, se necesita por lo menos un mes para discutir el caso; es un proceso. Y en la práctica, por lo general, dura más de un mes. Aquí, el despido del Fiscal llevó sólo tres días. Y el presidente lo firmó un mes más tarde. No fue un proceso normal”. Es importante señalar que Theodhori Sollaku fue nombrado Fiscal General en 2002, durante la administración socialista. Sustituyó a Arben Rakipi, quien también fue destituido bajo la misma administración a través de un procedimiento que fue finalmente declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

La corrupción y la percepción de corrupción representan el tercer elemento importante que enfrenta el poder judicial. Casi el 50 por ciento de los jueces entrevistados para un estudio realizado por la ABA afirmaron que la corrupción en el sistema judicial sigue siendo “un problema serio”, aunque “son muy raras las instancias donde un juez es procesado por este tema”.<sup>33</sup> La corrupción generalizada no sólo ha impedido que el cuerpo judicial cumpla su función de control sobre este problema, sino que también ha otorgado al Gobierno la justificación necesaria para interferir sistemáticamente. Un funcionario gubernamental admitió que el Gobierno albergaba serias dudas sobre la situación del sistema judicial: “la judicatura ha mejorado pero detrás del escudo de la independencia sigue habiendo problemas. ¿Cómo es posible que el Fiscal no rinda cuentas a nadie? Hemos intentado intervenir para que el proceso mejore pero ha habido fuertes reacciones de actores locales y externos”.<sup>34</sup>

La falta de recursos, además de la incapacidad para imponer las decisiones judiciales, es el cuarto tema más citado. Un miembro del CSJ afirmó que la cuestión financiera y las infraestructuras representan barreras significativas para un mejor desempeño. Los bajos salarios y una inadecuada infraestructura hacen que los jueces sean más susceptibles a los sobornos: “existen pocas salas de audiencia y algunos jueces ni siquiera disponen de una. La situación es tan precaria que a veces las audiencias se realizan en los despachos privados de los jueces, lo que aumenta la sensación de corrupción. Sabemos que no podemos alcanzar total independencia sin reducir la percepción de corrupción dado que el MJ, bajo la excusa de la corrupción, interfiere en nuestros asuntos”.<sup>35</sup> Un juez miembro de la Asociación Nacional de Magistrados se quejaba de que debía utilizar a menudo su despacho para las audiencias. “Es muy duro trabajar en estas condiciones. Uno se encuentra muy expuesto.”<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Ver la sección 5 para un mayor tratamiento del tema.

<sup>31</sup> Frank Lewidge, “Gap Analysis of Assistance to the Albanian Justice System”, Libra Advisory Group, noviembre de 2009.

<sup>32</sup> Council of Europe, “Joint opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania” Opinion 513/2009. Estrasburgo/Varsovia, 13 de marzo de 2009.

<sup>33</sup> Ver ABA, op.cit. p. 2. El reporte de la Comisión Europea de 2009 informó que “los informantes sobre el sistema judicial en Albania, por ejemplo, documentaron numerosos casos de jueces que recibieron dinero y otros bienes por parte de acusados a cambio de reducción de penas o de trato favorable” (United Nations Office on Drugs and Crime, “Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries”, marzo de 2008, p.32. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_study.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf))

<sup>34</sup> Entrevista personal con un funcionario del gobierno, Tirana, enero de 2010.

<sup>35</sup> Entrevista personal con un funcionario del Consejo Superior de Justicia, Tirana, enero de 2010.

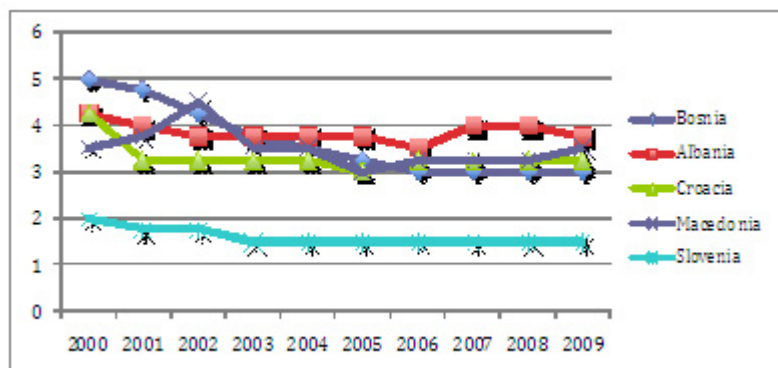
<sup>36</sup> Entrevista personal con un juez miembro de la Asociación Nacional de Magistrados, Tirana, enero de 2010.

Por último, el poder judicial ha sufrido debido a su falta de visión global y a la desconfianza por parte de los funcionarios gubernamentales. La UE ha afirmado que “todavía hace falta una visión y una estrategia de reforma claras para el poder judicial”.<sup>37</sup> Funcionarios internacionales, líderes de la oposición y activistas de la sociedad civil también han manifestado su preocupación porque la reforma judicial se está realizando de “manera excesivamente rápida y descoordinada”.<sup>38</sup> Como algunos diplomáticos y expertos juristas han sugerido, Albania necesita un proceso de reforma coherente e integral, así como un sistema legal que regule a toda la judicatura, algo opuesto al enfoque ad hoc actual. La desconfianza en el poder judicial también ha sido mencionado como un factor que contribuye a la pérdida de independencia. Un miembro de la CSJ argumentó, “tenemos problemas con el presupuesto porque el poder judicial no es bien visto por el Gobierno. Es reacio a dar recursos a aquéllos que no lo apoyan directamente”. De igual modo, un miembro de la Asociación Nacional de Magistrados indicó que, debido al déficit de confianza, “peleamos todo el tiempo. Está bien pelear por la mejora de los estándares legales, pero no para retroceder. No me agrada estar en esta posición. Debemos ser socios. No me gusta ser crítico todo el tiempo”.

## Las elecciones y el sistema bipartidista

La celebración de elecciones libres y transparentes es un elemento esencial para el éxito de una democracia.<sup>39</sup> Desde 1992, sin embargo, ninguna de las elecciones realizadas en Albania ha cumplido con los estándares internacionales, según la OSCE. Aún más, el resultado de la mayoría de los comicios realizados hasta la fecha ha sido cuestionado por el partido perdedor. En 2007 y 2008, la clasificación del país en el ranking de Freedom House fue muy baja (ver cuadro 2) y su récord electoral sigue estando por debajo del de sus países vecinos. Algunos de los problemas del proceso electoral tienen que ver con la mala gestión de las listas de votantes y el registro de los mismos, la falta de transparencia en el financiamiento de los partidos, una cobertura mediática pobre, la mala administración de la Comisión Central Electoral (CCE) y el abuso de las normas de procedimiento y funcionamiento electoral.<sup>40</sup>

**Cuadro 2. Calificación de los procesos electorales en los Balcanes, 2000-2009**



Fuente: Los datos fueron elaborados por la autora a partir de Freedom House, Nations in Transit 2009.<sup>41</sup> 1 es el nivel más alto y 7 el más bajo.

<sup>37</sup> Council of Europe, “Honoring of Obligations and Commitments by Albania”, 2009 op.cit.p.123.

<sup>38</sup> Ibid, p. 122

<sup>39</sup> Robert Dahl definió la democracia como un sistema que promueve “la respuesta permanente del gobierno a las preferencias de los ciudadanos”. Según el autor, esta respuesta sólo puede establecerse cuando existen libertades y garantías; esto incluye la libertad de expresión, la libertad de organización, fuentes alternativas de información y las “instituciones necesarias para que las políticas gubernamentales se relacionen con las preferencias ciudadanas y el voto” (Robert A. Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition (New Haven. Yale University Press, 1971), p.2)

<sup>40</sup> En el pasado, los partidos han utilizado el sistema electoral mixto para inflar los resultados. Este tema fue tratado en la última reforma constitucional de 2008 y en el código electoral. El nuevo sistema electoral es completamente proporcional y está basado en listas cerradas.

<sup>41</sup> Los indicadores del proceso electoral registran las elecciones; procesos electorales; el desarrollo del sistema multipartidario y la participación popular en el proceso (ver Freedom House, Nations in Transit 2009, “Methodolgy”. Disponible en <http://freedomhouse.org/images/nit2009/methodology.pdf>) El puntaje ha sido provisto por Freedom House junto al asesoramiento de un panel de asesores académicos. Estos valores no deberían ser considerados como indicadores absolutos, sino como una tendencia general.

### *Las elecciones de junio*

Según la OSCE y la UE, las elecciones de junio de 2009 representaron un avance respecto de votaciones anteriores (ver cuadro 2).<sup>42</sup> La OSCE afirmó que se habían realizado “progresos tangibles”<sup>43</sup> en relación al registro de votos y al proceso de identificación de los votantes (...) y el marco legal, adoptado de manera consensuada por los dos principales partidos.<sup>44</sup> A pesar de estos avances, los acontecimientos ocurridos antes e inmediatamente después de los comicios despertaron preocupación en los círculos internacionales, en particular con respecto a las irregularidades en la gestión electoral. Hubo diversas denuncias sobre la conducta inapropiada de los partidos durante el curso de la campaña, incluyendo varios incidentes fatales y un conjunto de acciones ilegales relacionadas con la politización del recuento y registro de votos.<sup>45</sup> La OTAN afirmó que aunque dichas elecciones representaron un paso positivo, en su conjunto el país todavía no ha alcanzado los estándares necesarios y propios de un miembro de la Organización. La OSCE y la UE también expresaron su preocupación sobre los procedimientos electorales y la politización del recuento de votos. Como afirmó la OSCE en su informe de junio, las mejoras alcanzadas en el registro de votos y en el marco legal se vieron afectadas por la politización de ciertos aspectos técnicos del proceso y por ciertas acciones ilegales observadas durante la campaña, las cuales debilitaron la confianza de la población en las elecciones. Cabe señalar que la UE también expresó su preocupación sobre la politización del recuento de votos y afirmó que este tema tendrá que ser tratado en el futuro.<sup>46</sup>

El informe de junio de la OSCE<sup>47</sup> incluía numerosas irregularidades en la gestión de las elecciones por ambos partidos, incluyendo la cuestión más controvertida del recuento de votos. El código electoral autoriza a la comisión electoral local declarar “irregular” una urna si ésta es alterada y excluirla de la Tabla de Resultados Agregados.<sup>48</sup> Dada la influencia significativa de los partidos en las comisiones, el recuento y el proceso de votación pueden ser y fueron fácilmente politizados por ambos partidos durante las elecciones de 2009. Como

<sup>42</sup> En estas elecciones, la centroderecha del Partido Democrático Albanés (PDA) liderado por Sali Berisha ganó las elecciones formando una coalición con partidos menores, la Alianza para el Cambio, y tuvo un triunfo muy ajustado. El PDA ganó sólo la mitad de las bancas del Parlamento de 140 cargos y gobierna en coalición con el rival tradicional de Barisha Ilir Meta, perteneciente al Movimiento Socialista de Integración (MSI). El MSI ganó cuatro bancas. El Partido Socialista de Albania (PS) dirigido por el alcalde de Tirana Edi Rama, permanece en la oposición con el 45 por ciento de los votos y 66 bancas en el Parlamento.

<sup>43</sup> OSCE, setiembre de 2009, op. cit

<sup>44</sup> OSCE “Statement of Preliminary Findings and Conclusions”, Tirana, 29 de junio de 2009, p.1; y European Commission 2009, op.cit. Como se mencionó anteriormente, Albania promulgó dos leyes importantes relacionadas con el proceso electoral. La primera ley fue incluida en el paquete de abril y formó parte de las enmiendas a la Constitución, por la cual los distritos de un solo miembro eran reemplazados por un sistema proporcional de base regional y con lista cerrada. La segunda ley fue el código electoral, aprobado a finales de 2008 por los dos partidos principales, que se basó sobre las modificaciones constitucionales introducidas en abril. Como se mencionó en la sección 1, el Código Electoral fue duramente criticado por los partidos más pequeños, pero los observadores internacionales han dicho que el modelo permite un sistema político más simple. Ha habido una crítica internacional más aguda respecto a la ausencia de transparencia respecto a cómo fue promulgada la legislación (European Comisión 2009, op.cit) y en referencia a los temas particulares relacionados con el Código Electoral tales como el acceso a los medios y el financiamiento de los partidos durante las elecciones. Y también otras cuestiones: el fortalecimiento de la posición del líder del partido en cuanto a la selección de la lista partidaria de candidatos; requerimientos ambiguos en cuanto a la promoción de la participación femenina; y la capacidad de los partidos para reemplazar a los miembros de las comisiones electorales regionales lo que podría debilitar el perfil profesional y no partidario de los administradores del proceso electoral” (Council of Europe, “Joint Opinión on the Electoral Code of the Republic of Albania” op.cit.p.9) La Comisión Venice le ha recordado a las autoridades que el Código deberá cambiar para estar en sintonía con los estándar del OSCE y del Consejo de Europa.

<sup>45</sup> Por ejemplo, un líder del PDA fue asesinado en la región norte del país mediante un dispositivo explosivo colocado en su automóvil cerca de la localidad de Shkodra. Un diputado de la oposición fue también asesinado en el sur del país. A pesar de estos hechos, la comunidad internacional ha reclamado que la campaña fue pacífica, aunque la OSCE afirmó que “la campaña electoral se realizó en un clima político altamente polarizado y, al igual que las elecciones previas, fue caracterizada por un gran número de denuncias realizadas sobre violaciones en materia electoral realizadas por los partidos de gobierno”, algunas de las cuales fueron confirmadas (OSCE, junio de 2009, op.cit. p.2).

<sup>46</sup> European Commission 2009, op.cit.

<sup>47</sup> La OSCE reportó denuncias sobre presiones realizadas en la mayoría de las regiones (OSCE, junio de 2009 op.cit. p.7; sobre irregularidades adicionales, ver OSCE, junio 2009 op.cit. y OSCE, “Post-Election Interim Report, 29 Junio-7 Julio 2009”, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Julio de 2009)

<sup>48</sup> No está previsto en el Código Electoral detener el conteo del contenido de una urna una vez que se haya iniciado el proceso (ver artículo 116.6). En la práctica, sin embargo, el artículo 116.6 se interpretó como que otorgaba autoridad al comité electoral local para detener el conteo del contenido de una urna o no incluir sus resultados en la Tabla de Resultados Agregados (OSCE, setiembre 2009, op.cit.)

indicó la OSCE, cuando los resultados electorales preliminares indicaron un resultado ceñido, los partidos comenzaron a interferir en el recuento de votos. El proceso se ralentizó, especialmente en las regiones donde parecía posible una distribución favorable de votos para cada partido.<sup>49</sup> Esta controversia fue muy evidente en Fier, donde un conjunto de votos que no fueron sumados aparecían como determinantes en el resultado final, dada la estrecha diferencia entre la coalición del PDA y la del PSA. Al final, el representantes del PS pidió que se incluyeran los resultados de dos centros de votación, que habían sido contados pero no sumados a la Tabla de Resultados Agregados, pero su solicitud fue rechazada por la mayoría de la Comisión Electoral Central.<sup>50</sup> Esta decisión fue apelada en el Colegio Electoral, pero finalmente fue rechazada por los jueces quienes estaban evidentemente bajo una fuerte presión política. En el momento de publicación de este informe, ha habido nuevas controversias a raíz de la apertura de urnas en Ruzhdie (en el distrito de Fier), las cuales mostraron un fraude masivo. El asunto sigue pendiente.

Estas irregularidades han generado controversias en torno a las elecciones de 2009 y han demostrado la incapacidad del país para celebrar comicios transparentes. El ex presidente Moisiu afirmó que las elecciones fracasaron por dos razones importantes. Primero, no fue posible contener la influencia de los partidos en la gestión del proceso electoral. Según el ex mandatario, “las fuerzas políticas han mantenido el poder en los comités electorales, en contra de la Constitución. Como resultado, las comisiones electorales no se preocuparon por actuar según la ley, sino de acuerdo con las agendas de los partidos”. En segundo lugar, las elecciones no sirvieron para establecer estándares para medir el desempeño del país: “a pesar de reconocer que hubo una mala gestión en un tercio de los centros de votación, la OSCE ha afirmado que fueron los mejores comicios celebrados en Albania. Esto es, en cierta forma, contradictorio. Demuestra una división de opiniones en la comunidad internacional y esto es preocupante. Esto es malo para Albania”. En un tono similar, un funcionario internacional opinó que aunque la comunidad internacional en general había afirmado que, en términos comparativos, estas fueron las mejores elecciones, los patrones de conducta permanecen inalterados; “se modificó el código electoral para evitar irregularidades pero se siguen cometiendo (...). Por eso digo que las irregularidades han sido más flagrantes que en el pasado. En 2005 el Gobierno desestimó las quejas, pero en ese momento no había una base legal. Ahora que se había cambiado el código electoral para hacer más difícil el desestimar las quejas, el resultado es el mismo”. En el mismo contexto, otro funcionario internacional afirmó que “en última instancia, aunque haya elecciones, no estoy seguro de que los votos realmente afecten el resultado; incluso si lo hacen, lo que es probable, en cierta medida, ¿hasta qué punto se basan en una campaña electoral justa?

### *El sistema bipartidista*

La controversia sobre el recuento de votos ha tenido efectos negativos sobre todo el sistema. El difícil clima político a raíz de la gestión del proceso electoral llevó a la oposición a boicotear el Parlamento y a pedir la apertura de las urnas en pos de la transparencia. Finalmente, el boicot no sólo ha debilitado las ya endebles instituciones democráticas del país, sino que ha generado mayor controversia, agravando la percepción popular de que las elecciones no son más que una disputa entre individuos.<sup>51</sup> Como argumentó un activista local, “al final, se trata de dos personas; es un juego de suma cero. A veces hay diálogo, cuando es del interés de los dos líderes, pero la mayoría de las veces sólo hay confrontación y juegos de

<sup>49</sup> OSCE, setiembre 2009, op.cit.

<sup>50</sup> OSCE, julio 2009, op.cit. El rechazo de la CCE al pedido de dos de sus miembros es cuestionable desde el punto de vista legal, de acuerdo a muchos observadores. El artículo 136.3 del nuevo Código Electoral establece que “a pedido de dos de sus miembros, la CCE está obligada a recibir la evidencia recabada por los dos miembros que hicieron la requisitoria. Esta debe ser hecha por escrito o verbalmente durante las audiencias públicas donde se examinan las apelaciones”. El artículo 136.4 también establece que la “CCE no puede rechazar un requerimiento de evidencia realizada de acuerdo con el punto 3 de este artículo” (ver, Código Electoral de la República de Albania, aprobado por la Ley N° 10019, de 29/12/08 (traducido al inglés por la oficina de la OSCE en Albania, 2008)

<sup>51</sup> El partido de gobierno y el que está en la oposición han estado en el poder durante muchos años. El líder del Partido Socialista Edi Rama ha sido alcalde de Tirana desde el año 2000 y la mayoría de los centros urbanos están en manos del Partido Socialista. Como lo afirmó un analista local, “tenemos dos partidos poderosos que se acusan mutuamente. Es una situación bizarra”

suma cero". Un empresario observó: "no comprendo el enfoque legal e institucional. No es más que un continuo proceso de disputas políticas. Tenemos a dos individuos importantes, con fuertes personalidades, y al final debemos lidiar con ellos y con sus peleas personales. Esto no hace más que desviar la atención de las cuestiones reales". Actores locales e internacionales acordaron que esta situación ha servido para polarizar a la sociedad en todos los niveles, dificultando la aparición de reformistas en el escenario político y desviando la atención de los problemas centrales y del debate sobre las políticas concretas.<sup>52</sup> Este escenario supone un clima político en donde se enfatiza –y se premia– la demonización de la oposición, en vez de enfocarse en las necesidades de los ciudadanos. La realidad es que todos los aspectos de la vida política, social y económica del país se mueven alrededor de dos individuos, cuyas posiciones no han hecho más que fortalecerse gracias a un nuevo sistema electoral que ha promovido la emergencia de un Gobierno y de una oposición fuerte.

La falta de respeto por los estándares democráticos por parte de ambos partidos demostrada en las elecciones ha enviado un mensaje equivocado a la población. Como dijo un activista local "existe la idea de que nada importa, que a pesar de todo las cosas seguirán igual. En otras palabras, la gente no cree que las elecciones puedan cambiar algo". Varias encuestas demuestran que la población está cada vez más desilusionada con el proceso político. La participación en las elecciones de 2001 fue del 60 por ciento (según la Comisión Electoral Central), mientras que en las elecciones generales de 2005 y 2009 alcanzó alrededor del 50 por ciento. Una encuesta nacional realizada por el National Democratic Institute (NDI) en 2007 proporciona algunas claves para entender estos porcentajes. Dicha encuesta demuestra que más del 80 por ciento de la población opina que la gente común no tiene ni voz ni voto en la actuación del Gobierno.<sup>53</sup> En la misma encuesta, el 60 por ciento cree que los funcionarios electos no se preocupaban de la población y casi el 90 por ciento estima que los líderes políticos están más preocupados por sus beneficios económicos que por las necesidades de la comunidad.<sup>54</sup> No obstante el pesimismo reinante, el 60 por ciento aún cree que el voto puede influir algo en la actuación del Gobierno, lo que sugiere que los principios democráticos todavía se encuentran imbuidos en la población. Claramente, sin embargo, el desencanto de la población sigue siendo un área importante de preocupación.

También es importante señalar que los canales para la participación ciudadana han permanecido poco desarrollados. La sociedad civil en Albania es aún débil y carece de capacidades para supervisar al Gobierno de manera eficaz. Este escenario se ha visto agravado por un marco regulatorio y fiscal débil e inmaduro, y por la fina línea que separa el activismo civil del político (muchos líderes de ONG se han presentado a las elecciones o han sido cooptados por partidos políticos para presentarse). En los últimos dos años, se han llevado a cabo medidas para abordar estas cuestiones (incluyendo la aprobación en 2008 de la estrategia nacional para 2007-2013 y el establecimiento de la Fundación de la Sociedad Civil), pero aún son necesarios mayores esfuerzos. De acuerdo al informe de la CE de 2009, "se necesitan más esfuerzos para promover el sector de organizaciones sin fines de lucro así como las consultas con las organizaciones de la sociedad civil sobre temas de reforma legal y administrativa."<sup>55</sup> Mientras que en los últimos años el Gobierno ha incrementado su nivel de participación y consulta con las organizaciones de la sociedad civil en temas específicos, aún no hay mecanismos formales para este tipo de actividades.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Esto se agrava por la ausencia de democracia al interior de los partidos. La mayoría de los entrevistados señalaron que este es uno de los principales déficits de la democracia albanesa. Un diplomático europeo dijo: "la estructura real del poder en Albania reside en los partidos políticos y ni siquiera ellos (verdaderamente son los dueños del poder) Debido a que los partidos son débiles y son muy dependientes del liderazgo de un solo hombre, la verdadera estructura de poder está conformada por el líder partidario y el poder económico que lo apoya"

<sup>53</sup> La encuesta se basa en una muestra de 1200 individuos entrevistados personalmente y fue realizada en junio de 2007. El margen de error es de +/- 3.0 por ciento.

<sup>54</sup> El 77 por ciento creían que sus propios representantes en el Parlamento se preocupaban más por su bolsillo y por el poder que por las necesidades de sus representados. (National Democratic Institute –NDI) - , "Albania National Survey", julio 2007)

<sup>55</sup> European Commission 2009, op. cit. p. 14.

<sup>56</sup> Ibid.

## La independencia de los medios de comunicación

La situación de los medios de comunicación también ha despertado serias preocupaciones. Su independencia está sujeta a una fuerte tensión y es constantemente desafiada. Albania actualmente se encuentra en el lugar número 88 en el ranking de 173 países incluidos en el Índice de Libertad de Prensa realizado por Reporteros sin Fronteras. Este lugar en el ranking representa un descenso importante respecto de 2003, cuando el país se encontraba en el puesto 34 y era el mejor clasificado de los Balcanes Occidentales. El deterioro de la independencia de los medios es un fenómeno común a toda la región, pero Albania ha tenido el peor registro desde 2006 (ver Tabla 2).<sup>57</sup> Un caso que merece ser mencionado es el llamamiento realizado el 5 de diciembre por más de un centenar de periodistas que expresaron su preocupación por “el creciente clima negativo para la libertad de prensa en nuestro país”, y por “las convocatorias públicas por parte de representantes del partido mayoritario a favor de la comisión de actos violentos en contra de los medios”.<sup>58</sup> Dos cuestiones específicas han dificultado la situación de la independencia de los medios: un marco institucional y legal débil y una creciente presión económica y política sobre los medios de comunicación.

**Tabla 2. Libertad de prensa en los Balcanes Occidentales. 2003-2009 (ranking)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Albania</b>	34	50	62	80	87	79	88
<b>Bosnia</b>	37	21	33	19	34	36	39
<b>Croacia</b>	69	54	56	53	41	45	78 <sup>59</sup>
<b>Macedonia</b>	51	49	43	45	36	42	34
<b>Montenegro</b>	n/a	n/a	n/a	n/a	58	53	77
<b>Serbia</b>	n/a	n/a	n/a	n/a	67	64	62
<b>Serbia y Montenegro</b>	85	77	65	45	n/a	n/a	n/a
<b>Kosovo</b>	--	--	100	70	60	58	75

Fuente: Compilado por la autora con datos del Índice de Libertad de Prensa, de Reporteros Sin Fronteras, disponible en <http://www.rsf.org/en-classement1003/2009.html>. Están destacados los países con peor desempeño.

### *El marco legal e institucional*

Los entrevistados han expresado su preocupación sobre el escaso desarrollo del marco regulatorio, aspecto que ha contribuido a agravar una situación ya difícil para los medios. Las leyes exigidas por la UE están todavía pendientes, y el fracaso en modificar las viejas regulaciones ha impuesto restricciones sobre la independencia de los medios.<sup>60</sup> La legislación sobre la transmisión electrónica y el libre acceso a la información, por ejemplo, no ha sido todavía adoptada, y la legislación existente sobre radio y televisión

<sup>57</sup> El Índice de Libertad de Prensa elaborado por Reporteros sin Fronteras analiza las violaciones de la libertad de prensa a partir de setiembre de cada año. Los resultados se basan en un cuestionario que incorpora 40 criterios relacionados con la libertad de prensa, incluyendo violaciones que afectan a periodistas; censura; hostigamiento; impunidad; presión financiera; estado del periodismo de investigación; y el marco legal de los medios. El cuestionario es enviado a 15 grupos relacionados con la libertad de expresión y a una red de 130 corresponsales, periodistas, investigadores, juristas y activistas de los derechos humanos. Ver Reporteros sin Fronteras, “How the index was compiled”, “Worldwide Press Freedom Index 2009”, Paris, 2009. Disponible en [http://www.rsf.org/IMG/pdf/note\\_methodo\\_en.pdr](http://www.rsf.org/IMG/pdf/note_methodo_en.pdr).

<sup>58</sup> Ver “Call of Albanian Journalists”, <http://www.gazetatema.net/?id=6705>.

<sup>59</sup> El lugar de Croacia en 2009 representa un fuerte descenso; es el resultado del asesinato del propietario de un conocido semanario, denominado Nacional, en octubre de 2008.

<sup>60</sup> Como lo informó la Comisión Europea en su reporte de 2009, “se necesitan mayores esfuerzos para mejorar el clima general en donde se desarrollan los medios, para finalizar la estrategia de digitalización y para adoptar legislación relevante en materia de radio y televisión, despenalización de la difamación, e información pública y transparencia sobre la propiedad de los medios” (European Commission 2009 op.cit. p. 14)

privada y pública no cumple con los estándares internacionales.<sup>61</sup> Además, las reformas de los códigos civil y penal pensadas para despenalizar la calumnia y la difamación aún no han sido adoptadas. Si bien en los dos últimos años no se han dado casos de difamación contra periodistas<sup>62</sup>, la OSCE cree que las sanciones penales existentes en la actualidad contribuyen a la autocensura entre los periodistas.<sup>63</sup> Un activista de los medios afirmó: “hasta ahora, el marco legal se ha construido pieza por pieza y hay contradicciones que deben repararse. Necesitamos una nueva ley electrónica para estar a la altura de los nuevos desarrollos tecnológicos. También necesitamos una nueva ley de difamación, dada que la antigua es demasiado dura y fue redactada en 1995”.<sup>64</sup>

Además del marco legal poco desarrollado, las nuevas instituciones reguladoras han sido fuertemente politizadas, lo que ha limitado su capacidad para promover la independencia del “Cuarto Poder”. En mayo de 2006, el Parlamento aprobó enmiendas a la Ley de Radio y Televisión Pública y Privada, para abordar la composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CNRT) y el Consejo Directivo de la Radio y Televisión Pública.<sup>65</sup> La nueva legislación, sin embargo, fue criticada dado que el Gobierno no realizó consultas amplias con los representantes de los medios de comunicación y expertos internacionales.<sup>66</sup> Asimismo, la Comisión Europea señaló en 2009 que el CNRT promueve la interferencia gubernamental en los medios, y la OSCE informó negativamente sobre la creciente interferencia política en la radio y televisión del país. “Después de las elecciones de 2005, la coalición ganadora, liderada por el PD, cambió el Comité Directivo, el cuerpo de administración y parte de la plantilla de la Televisión de Albania (TVSH). Más del 80 por ciento del personal de la TVSH perdió su empleo”, afirmó la OSCE.<sup>67</sup>

En suma, sin embargo, la mayoría de los expertos consultados afirma que el marco legal no representa una barrera sustantiva para la independencia de los medios en Albania. De acuerdo a Fatos Lubonja, reconocido periodista y analista albanés, “el marco legal está más o menos bien, pero, ¿a quién le importa? En este país tenemos una ley que prohíbe fumar en determinados establecimientos, pero a la gente no le importa y fuma de todas maneras. Al final, los que permanecen afuera de los establecimientos son los no fumadores. Lo mismo sucede con los medios. El que sigue la ley está fuera del sistema”. Un activista local de los medios coincide en que en el país el problema no reside en la ausencia de un marco legal. “Puede parecer más, o menos, perfecto. El problema es la falta de estándares y la falta de implementación”.<sup>68</sup>

#### *Interferencia económica y política*

Según numerosas fuentes, el tema más acuciante que enfrentan los medios deriva de la persistente y continua interferencia económica y política. El mercado de los medios en el país está altamente fragmentado. Esto ha creado un clima en el cual, para ser viables, los medios dependen de fondos que promueven agendas económicas y políticas específicas. Hay actualmente más de 25 diarios nacionales, con una circulación menor a 100.000 copias.<sup>69</sup> Además, Albania cuenta con más de 100 estaciones de radio y televisión privadas en un país que no supera los 3,5 millones de habitantes, y con un mercado publicitario de alrededor de 21

<sup>61</sup> European Commission 2009, op.cit.

<sup>62</sup> Ver Council of Europe 2009 a, op.cit.

<sup>63</sup> OSCE setiembre 2009, op.cit. Como lo informa la OSCE, el Código Penal incluye sanciones penales para la figura del insulto simple, libelo simple, y el insulto y libelo a funcionarios públicos y al Presidente de la República (OSCE, setiembre 2009, op.cit)

<sup>64</sup> Una nueva legislación sobre difamación fue redactada hace pocos años, pero no ha sido aún aprobada. El primer ministro Berisha dictaminó una orden prohibiendo a los funcionarios ir a los tribunales por casos de difamación. Un activista de los medios en Tirana observó que “como un gesto de voluntad política es correcto, pero es una orden que ya tiene cinco años; es problemática, además, porque se le está prohibiendo a las personas recurrir a los tribunales. No tenemos casos por difamación. Necesitamos una ley. El borrador de la ley es bueno”.

<sup>65</sup> El Consejo es el responsable de las licencias y de la regulación.

<sup>66</sup> Council of Europe 2006, op.cit.

<sup>67</sup> OSCE, setiembre 2009, op.cit.p.16.

<sup>68</sup> Entrevista personal con un activista de medios. Tirana, enero de 2010.

<sup>69</sup> Freedom House 2008, op.cit.

millones de euros.<sup>70</sup> Como describe un informe de la OSCE, “los medios no reciben suficientes ingresos y dependen en gran parte de subsidios provenientes de empresas privadas (...) Los medios audiovisuales y escritos más importantes están alineados con alguno de los dos principales partidos”. Las limitaciones financieras y la cuestión de la propiedad de los medios continúa siendo un problema y afecta el nivel de independencia editorial y la calidad del periodismo de investigación. Como afirma la OSCE, la estructura del mercado publicitario es tal que algunos anunciantes, tales como las autoridades públicas o las grandes empresas, pueden influir directamente en las líneas editoriales de los medios”.<sup>71</sup>

Las interconexión entre el mundo de las finanzas, la política y los medios de comunicación continúa siendo el desafío más grande para la independencia del periodismo.<sup>72</sup> Un analista local afirmó que, en última instancia, los medios protegen y promueven el interés de sus propietarios en el Gobierno: “los medios no son rentables, pero son vistos como una fuente indirecta para obtener beneficios del gobierno”. Un activista explicó: “los medios sólo son rentables cuando se utilizan para presionar a las autoridades públicas y para obtener así permisos para la construcción u otros favores. El balance es generalmente positivo”. Dada la importancia del sector de la construcción en la economía albanesa, no es de extrañar que esta actividad económica se haya visto involucrada en la manipulación de los medios. Como afirmó Fatos Lubonja, “es un círculo vicioso. Estamos en presencia de la captura de la política por parte del mundo de los negocios (...) y los medios se encuentran aprisionados entre ambas fuerzas”. Hasta un funcionario gubernamental reconoció que, “hay una simbiosis entre los intereses políticos y los intereses de los magnates de comunicación. Éstos utilizan a los medios como instrumento para influenciar a la opinión pública y a los partidos (...) Es así que hay dos actores interconectados: uno es el actor político formal y el otro es un actor político informal”. A pesar de que estos problemas son reconocidos, poco se ha hecho para resolver esta situación, ya sea por parte de las instituciones internacionales o locales.

El resultado final es la existencia de medios polarizados y a menudo sesgados, que son incapaces de informar de manera independiente; reflejando la división política existente en el país. Un periodista local afirmó que “hay dos grupos principales, uno está relacionado con el PS y el otro con el PD. Al principio los medios trataron de ajustarse a la ley. Los comités de dirección contaban con tres propietarios distintos (como requiere la ley), pero su financiación ha dejado de ser transparente”. No sólo los medios se han acostumbrado a la interferencia económica, sino que también los políticos se han acostumbrado a la manipulación mediática. Un activista local comentó que los “políticos son los que producen y redactan los artículos (...) Al final, no son los medios los que influyen la agenda de los políticos. Es más bien al revés”.<sup>73</sup> La naturaleza inestable de la profesión en el país añade problemas adicionales. Un periodista local evaluó el estado precario del periodismo: “los periodistas funcionan en gran parte en una especie de mercado negro. Es por eso que son tan vulnerables”. Otro periodista afirmó: “la profesión está en crisis y los periodistas sólo tratan de sobrevivir. Además, su trabajo carece de impacto social y no reciben el reconocimiento debido. Si realizan algún tipo de crítica, los partidos dirán que o bien el Gobierno o bien la oposición está detrás”.

<sup>70</sup> OSCE, setiembre 2009, op.cit. La mayoría de los actores locales afirmaron que el mercado de medios se ha vuelto más pluralista - lo cual es para ellos un gran avance - ; sin embargo, la independencia de los medios ha disminuido. Un activista de los medios comentó que “gracias a la economía tenemos un mercado de medios muy pluralista, pero todavía los empresarios no están interesados en la calidad de lo que producen o en dejar que aflore la voz de los periodistas. En cambio, prefieren dictar la política editorial. Los medios son férreamente dirigidos por sus dueños”

<sup>71</sup> Ibid. p. 15. Un activista civil afirmó que el gobierno está invirtiendo mayores recursos en publicidad (para turismo, medio ambiente, etc), lo que hace que los medios sean más dependientes de los fondos públicos.

<sup>72</sup> Esto es conocido entre los analistas locales, internacionales y funcionarios como el triángulo entre negocios, medios y política. Un activista de los medios local observó que los medios eran más claramente dependientes de la política en los noventa. “Ahora son más dependientes de los negocios (...) teníamos un mercado de medios más polarizado en los noventa, cuando el régimen era más autocrático, y luego tuvimos una suerte de renacimiento de los medios con mejores estándares y nuevos medios independientes en toda la región” Pero ahora la situación ha vuelto al punto inicial: “Retrocedimos a los banqueros, pero no los banqueros con ideología como era anteriormente, sino banqueros preocupados únicamente por sus intereses y proclives a las prácticas clientelares”

<sup>73</sup> Entrevista personal con un activista local, Tirana, enero de 2010.

La obstrucción a los medios es otra característica destacada que empeora cada vez más.<sup>74</sup> Actores internacionales y locales han indicado que el Gobierno ha aumentado la presión sobre los medios y que se ha vuelto más agresivo. En noviembre de 2009, por ejemplo, Mero Baze, editor de Tema, fue atacado, quedando inconsciente, por el empresario Rezart Taci y sus guardaespaldas<sup>75</sup>. El periodista había estado investigando las actividades del empresario para evitar el pago de impuestos. El resultado inevitable de la intimidación y el abuso es la autocensura. Un empresario indicó que “aunque la libertad de expresión está garantizada sobre el papel, en la realidad no funciona porque se están usando a los medios para fines políticos y económicos. Esta presión es realmente muy eficaz y limita sustancialmente la libertad de expresión”.

Los periodistas se han quejado de que aunque los medios se resistan a las tácticas de intimidación directa, siempre pueden quedar sometidos a la presión del Gobierno vía la imposición de algún impuesto o a través de la presión política directa. Por ejemplo, el diario Tema realizó varias investigaciones sobre corrupción gubernamental durante 2008. El diario fue desalojado de sus oficinas por la policía en enero, a pesar de que el Tribunal había prohibido su desalojo. El primer ministro Berisha rechazó las acusaciones de interferencia y acusó al diario de estar al servicio del líder de la oposición Edi Rama.<sup>76</sup> De igual modo, Top Media, el conglomerado periodístico más importante de Albania, fue multado con 13 millones de euros en 2007. Aunque no está claro si pagó la multa, medios locales independientes han afirmado que Top Channel, el principal canal de televisión del conglomerado, ha reducido significativamente el tono de sus críticas hacia el Gobierno<sup>77</sup>. Otros medios de comunicación también han sido multados. EL CNRT, por ejemplo, multó al canal News 24 TV por emitir un programa satírico respecto a la figura de Berisha. Estos actos de interferencia política y presión económica han sido motivo de preocupación, especialmente si se tiene en cuenta el record de intimidación que sufrieron los medios durante el mandato presidencial de Berisha en los años noventa.<sup>78</sup>

## La corrupción en Albania

Según el Consejo de Europa, la corrupción y el crimen organizado representan “la mayor amenaza al funcionamiento de las instituciones democráticas y al Estado de derecho en Albania”.<sup>79</sup> Sin embargo, en los últimos años se han alcanzado avances significativos. Los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, por ejemplo, reflejan un aumento en la capacidad del país para controlar la corrupción desde 2003 (ver cuadro 3 y tabla 3). No obstante el avance, el país sigue estando a la cola de los países de la región.

<sup>74</sup> Como lo informó recientemente Balkan Insight, “Aparte de la orientación política general de los medios, la que ya está dada, una lista considerable de ministros, burócratas y grupos empresarios conforman un cuerpo de intocables o de figuras que sólo pueden ser tocadas con guantes y delicadeza” (Besar Likmeta, “Albania’s Few Dissenting Voices Still Face Beatings” Balkan Insight, 4 de noviembre de 2009)

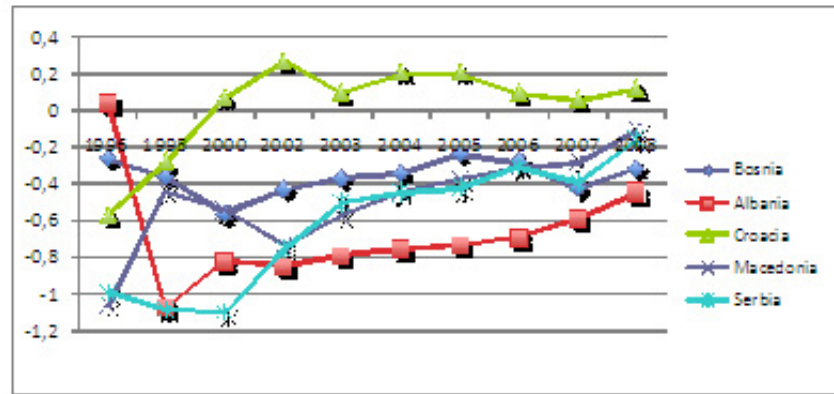
<sup>75</sup> Rezart Taci es el propietario de una compañía petrolera que fue privatizada hace un año. Apoya al gobierno de Berisha.

<sup>76</sup> Besar Likmeta, “Albania: Old Dogs, Old Tricks”, Transitions Online, 2 de octubre de 2009.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Berisha fue acusado de haber ordenado el incendio de las oficinas de un diario y de enviar agentes del servicio secreto a atacar a periodistas en los noventa; Berisha niega los cargos (ibid)

<sup>79</sup> Council of Europe “Honoring of Obligations and Commitments by Albania”, Resolution 1377 (Strasbourg: Council of Europe Parliamentary Assembly, 2004), p.14; e informes siguientes (Council of Europe 2006 y 2009, op.cit)

**Cuadro 3. Control de la corrupción en países balcánicos seleccionados, 1996-2008<sup>80</sup>**

Nota: Los datos del período 1996-2002 están expresados en una base bianual  
Fuente: Datos compilados por la autora según los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial.

**Tabla 3. Control de la corrupción en Albania, 1996-2008**

Año	Rango por percentil (0-100)	Puntaje de gobernanza (-2.5 to +2.5)	Error Estándar
2008	39.1	-0.45	0.13
2007	35.7	-0.59	0.14
2006	28.6	-0.69	0.13
2005	29.1	-0.73	0.14
2004	26.2	-0.75	0.15
2003	26.2	-0.79	0.16
2002	23.3	-0.85	0.19
2000	23.3	-0.82	0.19
1998	13.1	-1.07	0.2
1996	59.2	0.03	0.48

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernanza

A fin de comprender el progreso en materia de corrupción, es necesario diferenciar entre la corrupción menor y la de alto nivel. Los avances relativos a la corrupción menor han sido significativos. El Consejo de Europa y la Comisión Europea han elogiado la reducción de la Administración pública en un 20 por ciento, así como con el establecimiento de varios mecanismos de control de la corrupción (como la Estrategia intersectorial para la Prevención y la lucha contra la Corrupción 2008-2013 y la creación, en mayo de 2007,

<sup>80</sup> Este indicador captura la percepción de los individuos "sobre la medida en que el poder es utilizado para fines personales, lo que incluye pequeños robos y corrupción en gran escala, al igual que la "captura" del Estado por parte de las élites y los intereses privados" (Kaufman, Kraay y Mastruzzi, op.cit.)

de la Unidad Conjunta de Investigación para Combatir los Delitos Económicos y la Corrupción). Cabe destacar que desde sus comienzos, la Unidad ha abierto aproximadamente 224 casos y ha conseguido que se condene por corrupción al viceministro de Transporte y al secretario general del Ministerio de Trabajo. Otros casos importantes incluyeron el “arresto de un fiscal por acordar el pago de un soborno a un juez con el fin de obtener la reducción de una sentencia”.<sup>81</sup>

También ha sido importante la promulgación de legislación de acuerdo con las recomendaciones del Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa.<sup>82</sup> Desde 2005, se han adoptado la ley sobre la Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas y la de Prevención del Conflicto de Intereses, las cuales han tenido resultados positivos de acuerdo a los expertos locales. La calumnia ha sido descriminalizada –un hecho positivo en términos de la independencia de los medios– y el Gobierno ha tomado medidas adicionales para levantar la inmunidad parlamentaria en casos de corrupción.<sup>83</sup> También ha habido mejoras en la gestión aduanera,<sup>84</sup> en parte gracias a la ayuda internacional del Millenium Challenge Corporation. Otro elemento importante que ha contribuido a aumentar el número de condenas ha sido una mayor cooperación entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Finanzas y los fiscales. Como ha afirmado un activista local, “se puede hacer mucho cuando las principales instancias de poder cooperan en la lucha contra la corrupción. Éste ha sido el caso en materia aduanera e impositiva y en la lucha contra el terrorismo”. Un experto jurídico internacional también reconoció que la creación de comisiones conjuntas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado son pasos positivos. “Existe la voluntad para que estas unidades funcionen, pero todavía hacen falta recursos, especialmente en materia de tecnologías de la información. Estos cuerpos necesitan más apoyo así como coraje para lidiar con ciertas investigaciones que tienen un perfil más político”.<sup>85</sup>

El uso de nuevas tecnológicas también ha sido considerado como un avance importante en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, muchos actores locales han elogiado la creación de “one stop shopping” para el registro de nuevos negocios (con el costo de solamente un euro).<sup>86</sup> Como expresó un experto local en materia de corrupción, “las nuevas tecnologías han facilitado el manejo de los negocios. Las oportunidades para la corrupción han disminuido y se ha facilitado la entrada de nuevas empresas al mercado. La corrupción no es imposible pero sí mas difícil”. En este sentido, un empresario elogió la labor gubernamental en esta área: “ahora tenemos una economía más formal que en 2004 y 2005. Contamos con procesos más transparentes y eso ayuda a quienes desean hacer negocios legalmente. También es más fácil llevar un caso a las autoridades tributarias porque hay una mayor transparencia y se han reducido las oportunidades para la corrupción. Por supuesto, todavía quedan cosas pendientes, como la propiedad privada, aspecto que no ha sido manejado correctamente, pero se están dando pasos positivos para aclarar los procedimientos de registro”.

<sup>81</sup> US Department of State, “2008 Human Rights Report: Albania”, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, febrero 25, 2009. De los 224 casos se han derivado 53 condenas y arrestos (ver European Commission 2008, op.cit.)

<sup>82</sup> Los gobiernos socialistas anteriores han introducido legislación importante, incluyendo un paquete “antimafia” y la ley sobre la Prevención de los Conflictos de Interés. Se han creado cuerpos anticorrupción, incluyendo el Grupo de Monitoreo de la Anticorrupción (GMA) y la Unidad Anticorrupción (UA). Se estableció un tribunal para crímenes graves que inició sus actividades en 2004. La GMA y la UA han sido reemplazadas durante la administración de Berisha por la Fuerza de Tareas Anticorrupción, presidida por el Primer Ministro y compuesta por ministros y directores de agencias gubernamentales relacionados con temas de corrupción, y además se creó el Directorio del Control de la Administración Interna y la Anticorrupción, un cuerpo técnico dirigido por el ministro adjunto. Ver Council of Europe 2006, op.cit.

<sup>83</sup> David L Phillips, Albania: From Fragile State to Viable International Partner (New York: National Committe on American Foreign Policy, 2008)

<sup>84</sup> Council of Europe, “Honoring of Obligations and Commitments by Albania”, 2009, op.cit.

<sup>85</sup> La Fuerza de Tareas para la lucha contra la Corrupción y los Delitos Económicos en el Distrito judicial de Tirana fue creada en 2007 con apoyo externo. Comprende 8 fiscales designados por el Procurador General; 7 oficiales de policía con formación legal designados por el Procurador General; 10 oficiales de policía de investigación designados por el Ministerio del Interior; 7 oficiales designados por el Ministerio de Finanzas, de los cuales 3 son policías judiciales provenientes del Directorio General de Impuestos; 4 representantes de la Dirección General de Aduanas y 2 agentes experimentados del Servicio de Inteligencia Nacional. El objetivo es extender este modelo a otras áreas y cubrir el territorio de Shkodra, Fier, Korca, Durres y Vlora.

<sup>86</sup> De acuerdo al Banco Mundial, Albania se ubicó en el segundo lugar entre los países que iniciaron reformas pro mercado durante el período 2007-2008. (The World Bank, Doing Business: Reforming Through Difficult Times, Washington DC: Palgrave Macmillan, IFC and the World Bank, 2010)

A pesar de los avances antes mencionados en la lucha contra la corrupción menor, el Consejo de Europa y la Comisión Europea siguen manifestando su preocupación respecto del progreso general. En su informe sobre el progreso de 2009, la Comisión afirmó que la “corrupción prevalece en muchas áreas y continúa siendo un problema particularmente serio”.<sup>87</sup> Uno de los problemas principales es la falta de determinación para aplicar las leyes en su totalidad y poner en marcha las instituciones que han sido recientemente aprobadas; algo estrechamente relacionado con el debate sobre el Estado de derecho. En efecto, como afirmó un experto en corrupción, “el gran problema no es la ley en sí misma, sino su implementación, así como la cultura de Estado de derecho que existe en este país”. De modo similar, la Comisión expresó su preocupación sobre el hecho de que, a pesar de los nuevos mecanismos de coordinación, “no existen mecanismos de implementación y planes de trabajo realistas y concretos, así como indicadores mensurables y recursos adecuados”.<sup>88</sup> Agrega la Comisión: “los esfuerzos del Gobierno para controlar la corrupción están estancados en la fase de diseño o, en el mejor de los casos, son aplicados de manera selectiva”.<sup>89</sup> Un experto en corrupción local afirmó que “todo mecanismo para combatir la corrupción con objetivos claros es útil. El problema es que la estrategia global debería funcionar como una orquesta y es en esto donde se debe mejorar. Por ejemplo, existen varios mecanismos de control de corrupción pero no hay una clara división de competencias. Existe, por ejemplo, una unidad interministerial de auditoría bajo el Ministerio de Finanzas y, paralelamente, se encuentra la agencia estatal de auditoría. No queda claro qué rol tiene cada una”.

La coordinación entre el poder judicial y el Gobierno requiere de una atención adicional. Como lo indicó un activista local, “no hay una estructura coordinada. Hay una estrategia gubernamental, pero no está coordinada o integrada con la judicatura. Por tanto, su alcance es limitado”. La falta de recursos para apoyar las instituciones anticorrupción también es un problema, aunque en palabras de un experto en el tema, “por supuesto, los recursos son importantes, pero para abordar las causas de la corrupción hay que analizar cómo funcionan las instituciones. En suma, si se cuenta con muchos recursos pero las instituciones no funcionan, es una pérdida de tiempo”. Al final, la mayoría de las fuentes consultadas concordó en que no se vencerá la lucha contra la corrupción en los próximos cuatro años. “Es una batalla de largo plazo. Requiere mucho tiempo y energía. No es algo que el primer ministro o los partidos políticos puedan hacer por sí solos; también deben participar la judicatura, la administración, etc. Esta es la lección que hemos aprendido y que no estamos considerando”.

La politización de la administración pública sigue siendo fuente de preocupación en materia de la lucha contra la corrupción.<sup>90</sup> Un experto local en administración pública reconoció que la influencia de los partidos en los niveles más bajos de la administración ha disminuido sustancialmente. Subrayó, sin embargo, que la politización en los escalones más altos sigue siendo significativa. Según este experto el sistema sigue siendo fuertemente clientelista, especialmente fuera de Tirana donde el empleo privado es escaso.<sup>91</sup> La politización de la administración pública está estrechamente relacionada con la identificación del Estado con el partido en el poder.<sup>92</sup> Como afirma Tafili, “los reemplazos en las instituciones estatales se han convertido

<sup>87</sup> European Commission, Albania 2009 Progress Report, Commission Staff Working Paper SEC (2009) 1337 Bruselas, 14 de octubre de 2009, p.12

<sup>88</sup> European Commission, 2009, op cit.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> La mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que el país sufre un déficit institucional. Una especial preocupación provoca la politización, burla y desprecio de las instituciones. La situación de la administración fue mencionada como un claro ejemplo de cómo ambos partidos han usado “un método de designación de cargos no meritocrático como el modo principal de cobertura de los puestos públicos” (Eno Trimcev, “Democracy, Intellectuals and the State: The Case of Albania”, tesis de Maestría no publicada, 2005) Otras agencias e instituciones independientes como el Consejo de Radio y Televisión están altamente politizadas o son simplemente ignorados.

<sup>91</sup> Para mayores detalles ver Zhani Shapo, Artan Hoxha y Hans Achim Roll, “Civil Servants Legislation in Albania: An Assessment of the Implementation”, borrador del informe, Institute for Contemporary Studies: Tirana, 10 de marzo de 2008.

<sup>92</sup> Ver Najada Tafili, 2007. “Consolidation of Democracy: Albania”, disponible en <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/7773/NajadaTafili.pdf>; y Trimcey, op.cit. Algunos entrevistados se refirieron al fenómeno de la captura del Estado en referencia a la situación de la administración pública.

en una práctica común. Cuando un nuevo partido asume el poder, cambia los expertos y asesores.<sup>93</sup> “El uso de la administración pública para fines clientelistas es tal”, afirma Tafili, que a veces los partidos llegan incluso a crear nuevas instituciones o cambian el número de ministerios “para satisfacer las necesidades de aliados menores”.<sup>94</sup>

La politización de la administración pública tiene múltiples resultados. Primero, la capacidad de dicha administración se vuelve problemática. El sistema no está basado en el mérito y, finalmente, como afirma un experto en administración pública, “hay un costo de oportunidad: se limita la competencia y se reduce la capacidad de la gente”. De igual modo, un experto internacional en corrupción ha afirmado que la capacidad de la administración se ve severamente afectada por la completa renovación de los funcionarios públicos tras cada elección. “Éste es uno de los grandes riesgos: gastamos muchos recursos y tiempo en entrenar al personal, pero no hay garantías de que vayan a permanecer en sus puestos, lo que implica la pérdida del conocimiento adquirido”. El segundo problema es que el sistema genera incertidumbre y no ofrece seguridad laboral, lo que es un catalizador de la corrupción. Como afirmó un experto local en esta materia, “la gente no está segura sobre su futuro, por lo que intenta acumular la mayor cantidad de dinero mientras puedan. No están seguros de lo que les deparará el futuro”. Por último, el sistema promueve la autocensura. Dado que los nombramientos son políticos, los funcionarios son reacios a actuar sin órdenes que provengan de las jerarquías más altas del partido. El persistente e inherente temor así generado, de acuerdo a un miembro del Consejo de Europa, es que “puedes ser despedido”. Para muchos observadores, el resultado final de todo el proceso es la parálisis del sistema y un mayor debilitamiento de las instituciones. “Las cosas no funcionan si no existe una orden de las jerarquías del partido, pero esta no es la forma en que se supone deberían funcionar las cosas”.<sup>95</sup> La corrupción de alto nivel que, según muchos, se ha vuelto altamente politizada, representa el problema más importante en cuanto a la percepción de la corrupción en el país. Existe la opinión de que, mientras en el pasado la corrupción era generalizada a todos los niveles, ahora está centralizada y localizada alrededor de un pequeño grupo de personas. Un activista local observó que “ahora tenemos un mercado de la corrupción monopolizado. Esto es bueno porque hay menos corrupción en los servicios públicos, pero para las grandes empresas, por el contrario, significa costes mayores en algunas áreas, especialmente en la construcción.” Un activista afirmó que la corrupción es ahora “más centralizada y sofisticada”. Ciertamente, a pesar del incremento en el número de investigaciones y el arresto de varias figuras públicas, pocos funcionarios de alto nivel han sido condenados.

Además, varios casos de corrupción famosos han sido aplazados o suspendidos por razones algo dudosas. Los ejemplos incluyen el juicio al ministro de Defensa Fatmir Mediu en relación a la explosión en 2008 de un depósito de municiones desmilitarizado de Gerdec, en la cual murieron 26 personas; el juicio del ex ministro de Asuntos Exteriores Lulzim Basha en relación al caso de corrupción en la construcción de la autopista que conectaba la costa albanesa con Kosovo; y las investigaciones sobre el supuesto involucramiento del Gobierno en una red ilegal de exportación de munición de China a Afganistán. A pesar de que Fatmir Mediu renunció el 17 de marzo de 2008 y su inmunidad parlamentaria fue levantada el 16 de junio, su caso se suspendió temporalmente cuando fue nombrado miembro del nuevo gabinete de Berisha en septiembre de 2009. En el momento de publicación de este informe, el Tribunal Supremo finalmente descartó el caso en contra de Mediu argumentando que no había suficientes pruebas para requerir al Parlamento que levantase su inmunidad. El juicio a Lulzim Basha fue desestimado por completo debido a que el fiscal no procedió dentro del tiempo legalmente instituido para la investigación. Aunque las acciones del fiscal representaron

<sup>93</sup> Tafili, op.cit.

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> Entrevista personal con un diplomático europeo en Tirana, enero de 2010. El diplomático también afirmó que en una democracia consolidada el ejecutivo debería tomar aproximadamente entre el 15 y el 20 por ciento de las decisiones, con un enfoque en la estrategia y en los objetivos de largo plazo. La administración debería realizar las decisiones relacionadas con la implementación de las políticas. “En Albania, desafortunadamente, este no es el caso. La administración es extremadamente débil y todas las decisiones se toman a nivel político, especialmente por los partidos en el poder”

un error de cálculo, los expertos internacionales creen que la decisión del CSJ de desestimar el caso en función de estos errores fue innecesaria. En particular, como afirmó un experto internacional, “la decisión del CSJ fue muy subjetiva. En la judicatura diferenciamos entre los actos formales y los actos sustantivos y hay más flexibilidad con los primeros. El fallo en el cálculo de los tiempos legales fue claramente de tipo formal, un error técnico, y el CSJ desestimó el caso basándose solamente en los procedimientos formales; fue una decisión subjetiva que claramente benefició al Gobierno. Por supuesto, el fiscal debería haber sido cuidadoso con estos detalles y no lo excuso, pero el CSJ no tendría que haber desestimado el caso. Ahora Basha es ministro del Interior. ¿Cómo se lo puede nombrar ministro del Interior si hasta hace poco era investigado por la oficina del fiscal?”.

La imposibilidad de avanzar en los casos de alta corrupción ha incrementado significativamente la percepción negativa en el país y ha promovido la cultura de la impunidad. Como ha afirmado un activista en Tirana, “la gente cree que si tienes los contactos adecuados no tienes de qué preocuparte”. Estas circunstancias explican porqué, a pesar de los avances tangibles en materia de corrupción menor, la percepción general es que la corrupción está en alza. El Índice de Percepción de Corrupción mejoró durante el periodo 2006-2008, pero bajó diez puestos en 2009 comparado con el año anterior (ver tabla 6).<sup>96</sup> Una encuesta realizada en 2009 por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo y el Diseño de Alternativas<sup>97</sup> alcanzó resultados similares. De acuerdo a una encuesta posterior, aproximadamente el 48 por ciento de los entrevistados cree que la corrupción ha aumentado en comparación con años anteriores y el 38 por ciento cree que se ha estabilizado en el mismo nivel.<sup>98</sup> Las experiencias directas de corrupción han decrecido desde 2005, aunque el 57 por ciento de la población aún informa haber sufrido directamente algún hecho de corrupción. Ésta es la estadística más alta de la región con diferencia. Según el Barómetro sobre Corrupción Global de 2007, el 70 por ciento de los entrevistados había pagado algún soborno a un funcionario público.<sup>99</sup> Esta cifra es mucho más alta que en otros países de los Balcanes y sitúa a Albania a la altura de Camboya. De acuerdo a este informe, Albania sigue siendo uno de los pocos países cuya población cree que los esfuerzos de su Gobierno para combatir la corrupción son ineficaces.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> La demora en los juicios de Fatmir y Basha en 2008 posiblemente afectó el puntaje de Albania.

<sup>97</sup> El estudio, financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), consiste en una encuesta basada en entrevistas personales: una muestra general en la que se incluyen 1194 personas y una muestra de 596 empleados públicos (además hay una encuesta de 172 jueces). El margen de error para la muestra general es de +/-2.8 por ciento y para el personal de la administración pública es de 4 por ciento, ambas con un intervalo de confianza de 95 por ciento. Las entrevistas fueron realizadas durante enero y febrero de 2010.

<sup>98</sup> Institute for Development Research and Alternatives, “Corruption in Albania: Perception and Experience” Encuesta de 2009. De acuerdo a la encuesta, los líderes religiosos, el Presidente, los medios, los militares, los maestros de las escuelas públicas y los líderes de las ONG son todavía percibidos como los menos corruptos. Los funcionarios aduaneros, los funcionarios del fisco, los ministros, los parlamentarios y los doctores son percibidos como los más corruptos con puntaje que ronda el 75-85 por ciento en una escala en donde 0 significa muy honesto y 100 muy deshonesto.

<sup>99</sup> El Global Corruption Barometer (Barómetro sobre Corrupción Global) es una encuesta de opinión pública que evalúa la percepción sobre la corrupción y las experiencias personales respecto a los actos de cohecho. El error estándar de la encuesta global es de +/- 4. La encuesta en Albania fue conducida por dos firmas especializadas, TNS Index y Albania GIA, e incluyó dos encuestas personales a un grupo de 800 personas y otro de 1000 personas, las cuales fueron realizadas en 2006 y 2007 respectivamente.

<sup>100</sup> En Kosovo es del 67 por ciento; Macedonia 40 por ciento; Serbia 21 por ciento y Bosnia 5 por ciento (Transparency International, “Report on the Transparency International. Global Corruption Barometer 2007”, Berlin: Transparency International, 2007)

**Tabla 4. Índice de Percepción de Corrupción<sup>101</sup> en los Balcanes Occidentales. 2002-2009**

Año	Albania		Bosnia		Croacia		Macedonia		Serbia	
	Puntaje	Lugar	Puntaje	Lugar	Puntaje	Lugar	Puntaje	Lugar	Puntaje	Lugar
1999	2,2	84/99	--	--	2,7	74	3,3	63	2,0	90
2000	--	--	--	--	3,7	51	--	--	1,3	89
2001					3,9	47				
2002	2,5	81/102	--	--	3,8	51	--	--	--	--
2003	2,5	92/133	3,3	70	3,7	59	2,3	106	2,3	106
2004	2,5	108/146	3,1	82	3,5	67	2,7	97	2,7	97
2005	2,4	126/159	2,9	88	3,4	70	2,7	103	2,8	97
2006	2,6	111/163	2,9	93	3,4	69	2,7	105	3,0	90
2007	2,9	105/179	3,3	84	4,1	64	3,3	84	3,4	79
2008	3,4	85/180	3,2	92	4,4	62	3,6	72	3,4	85
2009	3,2	95/180	3,0	99	4,1	66	3,8	71	3,5	83

Fuente: Datos de Transparencia Internacional, compilados por la autora. Disponibles en:  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009)

## Conclusiones

El balance general del desarrollo democrático en Albania es mixto. Mientras que la mayoría de los entrevistados está de acuerdo en que no hay un retroceso democrático, temen que el país pudiera estar en una situación de estancamiento. Se han reconocido avances en algunas áreas, tales como el combate a la corrupción menor y la consolidación de la libertad de expresión (particularmente en comparación con los años noventa), pero continúa la preocupación sobre el Estado de derecho, el poder judicial, la gestión electoral, la independencia de los medios de comunicación y el control de la corrupción de alto nivel. Las preocupaciones sobre el Estado de derecho se deben en su mayoría al grado en que las leyes y regulaciones son capaces de crear orden y previsibilidad en el país. También se ha señalado la preocupación sobre el alcance de la independencia de las instituciones para proteger a los ciudadanos de los abusos del poder. En este sentido, la independencia del poder judicial sigue siendo un punto importante de preocupación. Las interferencias discrecionales del Gobierno y la corrupción generalizada son consideradas particularmente problemáticas, dado que no sólo socavan el Estado de derecho sino también la división de poderes. El rol de otras instituciones como el Parlamento también ha sido cuestionado. En este sentido, el boicot de la oposición al Parlamento ha mostrado una vez más la poca predisposición por parte de los políticos albaneses para utilizar las instituciones formales para llevar a cabo el ejercicio de oposición.

Otra clara debilidad de la democracia albanesa se relaciona con la falta de acceso al proceso de toma de decisiones por parte de varios actores clave. Los partidos están fuertemente centralizados, no son democráticos y son reacios a entablar un diálogo inclusivo con la sociedad civil en general. Como afirmó un funcionario internacional, “la comunicación entre los ciudadanos y las instituciones no es flexible; es una conversación unidireccional. Esto es parte del proceso centralizado de toma de decisiones en los partidos y en el Gobierno”. También, aunque se notó algún progreso en los comicios de junio de 2009, el record

<sup>101</sup> El Índice de Percepción de Corrupción mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en varios países. El índice compuesto está basado en encuestas realizadas a diversos expertos y hombres de negocios. El valor 10 corresponde a un caso donde no existe percepción de corrupción. El puntaje más bajo es cero y corresponde al rango más alto de corrupción. El primero en el ranking representa el país menos corrupto.

electoral de Albania es preocupantemente pobre, sobre todo para un país que aspira entrar en la UE. En última instancia, el fracaso de los partidos para actuar según los estándares democráticos ha agravado la percepción de que en el fondo las elecciones no son más que una lucha de poder entre individuos. Varias encuestas muestran la desilusión del público con el proceso político. Una encuesta nacional realizada por el National Democratic Institute en 2007 indicó que más del 80 por ciento de la población pensaba que las personas de a pie no tenían ni voz ni voto en los asuntos del Gobierno.

Los medios de comunicación han fracasado en cumplir el rol de proveedor de fuentes alternativas de información y de control sobre el abuso de poder, lo cual es particularmente perturbador en un país donde los controles formales siguen siendo disfuncionales. Como afirmó Fatos Lubonja, el problema es que “mientras que la interconexión entre los medios de comunicación, el mundo de las finanzas y la política se da también en otros países, la diferencia es que estos países cuentan con una división de poderes que funciona. La sociedad civil funciona, así como el sistema judicial. En Albania la situación es diferente y es por eso que la situación es tan dramática”. La politización de los medios y la interconexión entre éstos, los negocios y la política siguen siendo particularmente preocupantes, y contribuye a un clima de intensa polarización y a una cultura de impunidad. Asimismo, cabe destacar que el Índice de Libertad de Prensa ha caído más de 50 puntos desde 2003. El aumento de la interferencia política y económica, la existencia de un sistema legal disfuncional y los recientes ataques a periodistas explican este descenso tan marcado.

En conclusión, el sistema albanés sigue siendo altamente informal. Funciona gracias a una estructura de poder altamente centralizada, la cual a menudo opera fuera de los canales institucionalizados que son típicos en una democracia efectiva. Esta situación se da en los países calificados como regímenes híbridos, pero la singularidad de Albania reside en la fuerte polarización del sistema político y la sociedad, así como en los cambios constantes de poder por parte de los dos partidos hegemónicos que funcionan con estructuras de poder similares (por ejemplo, la misma interconexión entre medios, negocios y política). El principal desafío para Albania, por tanto, incluye lo siguiente: avanzar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente el poder judicial y la gestión electoral; promover el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción; y dismantelar las interconexiones ilícitas entre el mundo de los negocios, medios de comunicación y la política. Los dos primeros desafíos dependen, en última instancia, de la voluntad política de los partidos en el poder y en la oposición. El último, sin embargo, requiere de acciones legales adicionales en la promoción de la transparencia de los medios, el control de la corrupción y la lucha contra el abuso de poder. La comunidad internacional necesitará observar con mayor detenimiento los acontecimientos en el país y tomar medidas adicionales en relación con los principales desafíos que enfrenta Albania a medida que avanza hacia la UE.