

## Serbia y la Unión Europea – Perspectivas del año 2010

MIHAILO CRNOBRNJA

*Serbia no tiene perspectivas buenas en cuanto a la adhesión a la Unión Europea. Ha perdido mucho tiempo hasta que llegó al punto de firmar el Acuerdo de Estabilización y Asociación. Serbia ha entregado su solicitud de adhesión, que todavía no ha sido aprobada, y también es difícil predecir el lanzamiento de las negociaciones. Aspectos externos e internos dejan concluir que el camino será largo. Los aspectos internos son los siguientes: la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), las cuestiones de identidad de Serbia, la cuestión de Kosovo, las reformas restantes y los efectos negativos que provocó el periodo de integración prolongado. Los aspectos externos son la crisis financiera y económica de la UE, la „profundización” debido al Tratado de Lisboa y la fatiga tras las últimas ampliaciones en varios Estados miembros de la UE.*

*Palabras clave:* la integración europea, el Acuerdo de Estabilización y Asociación, las reformas transitorias, la cooperación con el TPIY, la cuestión de Kosovo, la crisis económica y financiera, la fatiga de ampliación.

\*

En 2010 ocurrieron dos acontecimientos significantes que indican el acercamiento de Serbia hacia la Unión Europea: (1) la abolición de visados para los países de Schengen<sup>1</sup> y (2) el lanzamiento del proceso de ratificación del Acuerdo de Estabilización y Asociación en los Estados miembros de la UE. En el ámbito de otras cuestiones importantes para la integración rápida de Serbia no habían cambios, o a lo mejor había progreso modesto.

Sin embargo, durante los últimos años la misma Unión Europea experimentó varios cambios, transformándose en una entidad ofreciendo otro objetivo estratégico para Serbia.

Estos acontecimientos simultáneos ofrecen perspectivas menos favorables en el año 2010 por lo que se refiere a la adhesión de Serbia a la Unión Europea, que las de hace dos años, cuando el Gobierno actual llegó al poder.

Serbia pertenece a los países de los Balcanes Occidentales, a los cuales fue prometida una „perspectiva europea” en la Cumbre de Tesalónica en 2003. Han pasado siete años desde la Cumbre, pero aquella perspectiva no parece ser mucho más cercana, y no sólo para Serbia. Dicho de otra forma, los países de los Balcanes Occidentales, con la excepción notable de Croacia, no han progresado ni mucho, ni rápido.

La Cumbre UE – Balcanes Occidentales actual, celebrada el 2 de junio de 2010 en Sarajevo, ni llevó una revolución en las cuestiones polémicas, ni introdujo mecanismos que aceleraran la adhesión de los Balcanes Occidentales. La Cumbre solamente reafirmó la terminología „perspectiva europea” ya conocida. Salvo Croacia, que está abriendo y cerrando capítulos en las negociaciones hacia la adhesión con pleno derecho, los demás países de los Balcanes Occidentales parecen ser tan lejanos de la UE como Serbia, es decir, sin avances significativos con respecto a la situación actual en la época de la Cumbre de Tesalónica.

Han pasado siete años desde la introducción de la „perspectiva europea” para los Balcanes Occidentales. Para entender el contexto, hay que recordar que después de tantos años, o uno más, varios países de Europa Central y del Este pudieron dar por concluidas las negociaciones de adhesión. Los países de los Balcanes Occidentales, salvo Croacia, ni siquiera las han comenzado.

Parece que el futuro traerá „un poco más de lo mismo”: un progreso lento hacia el objetivo final: ser un socio en la Unión Europea.

En mi opinión, existen varias causas del proceso lento: factores internos generados en Serbia, y externos generados en la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Este acontecimiento tuvo lugar en diciembre de 2009, pero la abolición entró en vigor el 1 de enero de 2010.

### *Factores internos*

1. *La cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)*. El obstáculo más grande era y sigue siendo la cooperación completa con el TPIY. La cooperación completa es requerida para el acercamiento a la UE. Serbia ha citado varios oficiales de alto rango ante el Tribunal, incluyendo ex-presidentes. Sin embargo, sobre todo Holanda y, de forma menos significativa, Bélgica no aceptan ninguna interpretación de la „cooperación completa” que no incluya la citación del General Ratko Mladić ante el Tribunal en La Haya. La cooperación completa sigue siendo un factor importante de la integración de Serbia en la Unión Europea.

Hay que recordar que la citación del General Mladić ante el TPIY no es una idea popular en Serbia. Justo al contrario, la mayoría de la gente está en contra de ella. Por lo tanto, la atracción de la UE en Serbia está reducida por el hecho de que la UE insiste en algo impopular en Serbia. En los años recientes ha habido un alza en la proporción de los que aceptan la citación de Mladić, pero la mayoría sigue estando en contra.

2. *El problema de identidad*. La segunda explicación del proceso de integración lento es que Serbia todavía está delimitando sus fronteras. En 2001 empezaron negociaciones entre la Unión Europea y la República Federal de Yugoslavia, que luego fueron continuadas por la UE y Serbia y Montenegro, una entidad política en cuyo „nacimiento” la misma UE tuvo gran influencia mediante el Alto Representante Javier Solana. Durante este proceso de transición la UE bloqueaba las negociaciones insistiendo en que Serbia y Montenegro crearan una unión aduanera y algunas instituciones comunes que antes no existían, pero fueron necesarias para que Serbia y Montenegro, como primer paso, pudieran entrar en la unión aduanera de la UE. Como nunca se lo alcanzó, un año entero fue perdido intentando crear los fundamentos de la confederación. Después de tres años la confederación se desmembró tras un referéndum de independencia en Montenegro, donde se ganó el 55% necesario a favor de la independencia. Ahora Serbia está negociando sólo con la UE, pero la cuestión de identidad no está cerrada debido a Kosovo. Este asunto es tan importante que le vamos a tratar por separado.

Mientras Serbia estaba perdiendo tiempo en el proceso de integración, diez países anteriormente comunistas pasaban ser miembros de la UE, incluyendo Bulgaria y Rumania. Desde el punto de vista de Serbia, es dudoso si estos dos países cumplen los requisitos de la UE o no, contibuyendo a la opinión común según la cual los aspectos geoestratégicos son más útiles e importantes que los Criterios de Copenhague para adherirse a la UE.

3. *La cuestión de Kosovo*, que es la continuación del problema N°2, como tiene mucho que ver con la identidad. ¿Es Kosovo parte de Serbia o no? De facto no la es. No existe ni una manifestación de la soberanía de Serbia en el territorio bajo el control de los albaneses de Kosovo. Kosovo no está integrado en ningún sistema institucional para crear un estado. Para mencionar algunos ejemplos, no hay tribunales, ejército, policía, aduanas, correos, etc. bajo control serbio. Kosovo tiene un parlamento y un gobierno independiente.

La comunidad internacional (las Naciones Unidas y la Unión Europea) juzgaron un papel importante en el mantenimiento de la paz en Kosovo después del conflicto entre los serbios y los albaneses en 1998-1999 que culminó en la intervención de la OTAN en marzo de 1999. Pero sería ingenuidad pensar, como algunos lo hacen en Serbia, que el papel de la comunidad internacional es reestablecer el status quo ante. Especialmente ahora, cuando los EEUU y la mayoría de los Estados miembros de la UE han reconocido la independencia proclamada unilateralmente de los albaneses de Kosovo.

Serbia está luchando para mantener la „hoja de parra” de su *de iure* soberanía. Durante un cierto tiempo su estrategia era transponer esta cuestión sensible de la agenda política a la jurídica. De esta manera Serbia se acudió a la Corte Internacional de Justicia en La Haya para evaluar si la declaración unilateral de independencia era conforme o contraria al derecho internacional público. La decisión de la Corte fue que la declaración de independencia no era contraria al derecho internacional. Serbia quedó obligado a volver a la agenda política de las Naciones Unidas intentado bloquear el reconocimiento de la independencia de Kosovo por parte de los demás Estados miembros de la ONU.

Este objetivo señaló la necesidad de un lobby en los Países No Alineados, el bloque de votantes más grande en la ONU. Serbia, todavía como parte de Yugoslavia, fue un miembro fundador del movimiento en 1961.<sup>2</sup> Durante mucho tiempo después de la muerte de Tito, el movimiento no aparecía entre las prioridades de los políticos serbios. Ahora de repente revive el interés para buscar ayuda política en la cuestión de Kosovo.

Entonces ¿cómo continuará Serbia su camino hacia la UE? ¿Con o sin Kosovo? Hasta ahora, los dos temas han sido tratado separados por los políticos serbios, los oficiales de la Comisión y los Estados miembros de la UE argumentando que estas cuestiones no están vinculadas. Esto me parece difícil de creer.

<sup>2</sup> La primera conferencia de los Países No Alineados fue celebrada en Belgrado en septiembre de 1961.

Es más, después de haber participado en una conferencia en Alemania, donde todos los participantes alemanes (oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores y miembros de think tank) declararon que Serbia tendría que cambiar su punto de vista sobre Kosovo para que pudiera entrar en la UE.

En Serbia se argumenta frecuentemente que la UE no tiene una política común en cuanto a Kosovo, puesto que cinco Estados miembros no han reconocido su independencia. A veces esta situación es interpretada como si Serbia tuviera una „mano dura”, dado que tiene una posición fija frente a la UE y Kosovo también. Esta conclusión es falsa. Las perspectivas de la adhesión de Serbia no dependen de una política común hacia Kosovo, sino de la opinión de cada Estado miembro sobre el cumplimiento de los criterios de adhesión por parte de Serbia. El caso de Holanda y la cooperación completa con el TPIY es un aviso importante. En el camino hacia la UE cualquier Estado miembro que haya reconocido la independencia de Kosovo puede invocarlo como un requisito para Serbia. Dudo que cualquier estado sugiera que Serbia reconozca la independencia de Kosovo, pero existen otras formas de persuadir a Serbia de la necesidad de la cooperación con las autoridades de Kosovo.

La UE tiene una política común hacia la región entera de la ex Yugoslavia, pidiendo por paz y cooperación, como precondiciones de la prosperidad y la integración en la Unión Europea.

El Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores de Serbia declaran en público que si Serbia tiene que elegir entre la UE y Kosovo, va a elegir Kosovo. Según las encuestas públicas, aunque se haya disminuido su proporción, la gran mayoría de los serbios tomaría la misma decisión. Dudo que esta decisión, si tuviera efecto, haría Kosovo más serbio. Pero la situación señala claramente la poca atracción que tiene la UE desde el punto de vista de los políticos y la opinión pública en Serbia: el dominio nominal de Kosovo parece ser más atractivo. Lo sorprendente es que estos dos oficiales responden a una pregunta que nunca ha sido investigada.

4. *Reformas necesarias.* Las reformas y la transición empazaron de manera adecuada durante el período del primer gobierno después de la caída de Slobodan Milosević. Serbia obtuvo notas buenas de las instituciones de supervisión (el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). El empuje de las reformas se decreció en la segunda mitad de la última década. Serbia todavía necesita reformar una serie de sectores y confrontarse con varios problemas de alta importancia antes de que se adhiera a la Unión Europea. En el ámbito económico los desafíos más urgentes son la reestructuración y la privatización de algunas empresas estatales y la estabilidad fiscal. Además, Serbia tiene que mejorar su posición en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial, donde por ahora se sitúa en el puesto 93 de 134 países. Además, su posición se ha empeorado desde el puesto 86 del año pasado. La reforma jurídica está en marcha, pero es contradictoria. Según las críticas, las reformas solamente alejan Serbia de la UE, en vez de acercarle a ella. La corrupción local representa un problema enorme que requiere esfuerzos radicales antes de la adhesión.

5. *El factor temporal.* Ha pasado mucho tiempo con pocos avances. El factor temporal tiene mucho que ver con el (ab)uso de las expectativas de la gente en Serbia. Han pasado diez años desde el comienzo de las negociaciones preparatorias con la UE. En este periodo Serbia ha hecho solamente el primer paso modesto adelante: el puesto en marcha del Acuerdo de Estabilización y Asociación, que todavía no ha sido ratificado, y la abolición de visados para el área Schengen.

Al mismo tiempo, los políticos europeístas han hecho varias promesas optimistas de que algún acontecimiento u otro sucederá hasta término determinado. El primer ministro de Serbia en 2003 estaba seguro de que su país formaría parte de la UE desde 2007. Luego oficiales de alto rango predecían que el Acuerdo de Estabilización y Asociación entraría en vigor pronto, siempre con un término adjunto. En la práctica, su aprobación en el Consejo de Ministros y el puesto en marcha del proceso de ratificación duraba años. Por ahora, las promesas están centradas en la aceptación de la solicitud de adhesión. A fines de 2009, la promesa fue que la solicitud sería aprobada hasta el verano de 2010. En el momento de la escritura de este artículo<sup>3</sup> el término previsto por políticos serbios relevantes es „la segunda mitad de 2010, durante la Presidencia de Bélgica”. Los más pesimistas sugieren los principios de 2011, etc.

En vez del mejoramiento de la moral pública y el estímulo de la administración para operar más rápidamente, las promesas que frecuentemente resultan ser falsas contribuyen al rechazo de la UE, frenando implícitamente el proceso de integración. Debido a las excusas dadas por los responsables basadas en la inactividad de la UE, se puede concluir que la UE nos abandona. Los más obstinados sugieren incluso conspiraciones contra Serbia. Lo que se olvida en estos casos es el hecho de que las promesas no están hechas por los oficiales de la Comisión o un Estado miembro, sino por nuestros políticos propios.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El verano de 2010

<sup>4</sup> Actualmente tenemos promesas de que la UE aceptará los países de los Balcanes como Estados miembros en el año 2014, así conmemorando del comienzo de la primera Guerra Mundial tras el asesinato del Príncipe Fernando de Austria en los Balcanes.

*Factores externos*

1. *La crisis económica y financiera, que todavía no ha terminado.* Claro, Grecia es un ejemplo bien conocido, pero ¿hay otros países, donde en el fondo existe la posibilidad de una quiebra? Hay avisos según los cuales si una crisis semejante a la griega golpeará a España, la zona euro probablemente se desintegrará. Y España no es el único país al borde de una crisis financiera y económica. En general, se estima que el riesgo de colapso es el más alto en Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España.<sup>5</sup>

El tipo de cambio del euro ha caído de manera significativa frente al dólar en los últimos meses. La pregunta relevante no se trata de que si habrán tales acontecimientos en el futuro o no, sino si el euro tiene cualquier futuro sin una coordinación fiscal más estrecha, o incluso cooperación. Ahora está claro que la irresponsabilidad de algunos países ha comprometido el grupo entero. Por lo tanto, la responsabilidad fiscal es crucial para evitar tales acontecimientos en el futuro. Algunos países nucleares de la UE parecen ser reacios de dejar a lo mejor una parte de su soberanía en asuntos fiscales, justo como ya lo hicieron en los asuntos monetarios en el proceso de la creación del euro.

La UE sólo va a perder de su atracción hacia sus ciudadanos propios y los extranjeros también: a) si la irresponsabilidad fiscal no será castigada; b) si los demás están presionados para prestar asistencia a los irresponsables con sus propios recursos; y c) si no se llega a un acuerdo sobre los mecanismos para evitar tales acontecimientos en el futuro.

Estos asuntos siguen siendo importantes en la agenda de la Unión Europea en el futuro previsible, haciendo otros asuntos, como por ejemplo la adhesión de los Balcanes relativamente menos importante. Los países de los Balcanes, incluyendo Serbia, no tienen el privilegio de ser de alta importancia en la agenda de la UE, como fueron los diez países de Europa Central y del Este que participaron en la última ronda de ampliación.

2. *La profundización después del Tratado de Lisboa.* Hay que aclarar que el objetivo principal del Tratado de Lisboa fue hacer la UE más atractiva. Ahora bien, este Tratado es la segunda mejor opción (y compromiso) del esquema europea después de la Constitución Europea, que había sido rechazada por los referéndums en Francia y Holanda. El objetivo principal del Tratado es hacer la UE más eficaz y funcional, y por lo tanto más fiable y atractiva. La falta de atracción de la UE en los países de los Balcanes será visible sobre todo si el énfasis se encontrará en la profundización en vez de la ampliación. El esquema establecida por el Tratado de Lisboa todavía necesita ser implementada, lo que requiere recursos (sobre todo tiempo político), de esta manera reduciendo o frenando el uso de estos recursos en el proceso de ampliación.

3. *La fatiga de ampliación.* Hay grandes debates y mucha negación de que exista el fenómeno. De hecho, la UE casi ha doblado su territorio en 2004 y 2007, y esta última ronda de ampliación tiene que ser „digerida”. Las encuestas públicas demuestran que en varios países importantes la opinión pública está en contra de una nueva ampliación, pero esto no significa que no habrán nuevas ampliaciones. Claro, barloventear es más difícil que ir en bonanza, particularmente si los candidatos vienen de una región tormentosa como los Balcanes. Los Balcanes solamente han aparecido en la prensa de los países occidentales debido a malas noticias.

Yo mencionaría aquí, junta con la fatiga de ampliación, la desilusión en la ampliación, sobre todo en el caso de Rumania y Bulgaria. El comportamiento omiso de estos dos países en cuanto a los criterios de adhesión ha tenido sus efectos en la UE entera. Para los ciudadanos, la desilusión en los criterios y en el proceso de adhesión, directamente resultando en un rigor mayor en el proceso. Croacia ya está bajo supervisión estricta por parte de la Comisión en la etapa final de negociaciones. Esto resultará inevitablemente en un proceso de supervisión más rigurosa para los demás países esperando su turno.

En Serbia, por ejemplo, ambos aspectos (la fatiga y la desilusión) son utilizados por fuerzas políticas contra la UE para justificar su punto de vista, según el cual la esperanza es inútil, nadie nos quiere en la UE y los políticos deberían buscar aliados estratégicos en otros lugares, sobre todo en Rusia. Según la opinión pública en Serbia, Rusia es un amigo verdadero y podríamos beneficiar de esta amistad, aunque hace poco el Gazprom privatizó la compañía nacional petrolífera de manera para nada „amistosa”.

*En suma*, por un lado, las circunstancias externas, o para utilizar un término técnico, la „oferta de adhesión” será menos popular en la década que viene de lo que era en las dos décadas anteriores. Por otro lado, la „demanda de adhesión” se disminuirá paralelamente a la atracción de la UE. El imán no es tan fuerte, como era, pero la UE sigue siendo un factor importante y digno de considerar del futuro de Serbia.

*Traducción: Gábor Berencsi*

<sup>5</sup> De ahí viene la sigla „PIIGS”.