

LOS BALCANES OCCIDENTALES: ¿Tema de oportunismo español?

Elisabeth Johansson¹ y Mònica Solé i Padró²

Introducción

Los Balcanes Occidentales, por su reciente historia de conflictos y por su situación geográfica, es una región de suma importancia para la Unión y para sus Estados miembros. Se podría señalar, de acuerdo con Geoffrey Edwards, que el conflicto en la antigua Yugoslavia a lo largo de la década de los 90 ha significado, para la Unión Europea (UE) y para su política exterior, un “test difícil”.³ Sin embargo, se puede argumentar igualmente que los conflictos de los Balcanes han significado también una fuerza motriz para la integración europea. De ahí que el “test balcánico”, durante la pasada década, haya propiciado un trasfondo necesario para avanzar en múltiples aspectos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Del mismo modo, no podemos disociar la experiencia balcánica del proceso de gestación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

A pesar de que la conflictividad en la península balcánica ha disminuido en los últimos años, su frágil situación sigue imponiendo exigencias considerables a la Unión y a su política exterior. En primer lugar, se hace necesario garantizar un uso correcto de la ayuda financiera y técnica de la Unión en las tareas de reconstrucción posbélica; en segundo lugar, la UE debería estar capacitada para ejercer una política de prevención de conflictos y gestión de crisis para la cual todavía no dispone de recursos, a pesar del reciente impulso institucional a la misma. Los contenciosos latentes que aún quedan por resolver en la región (Kosovo, Macedonia etc.) son problemas muy complejos y multidimensionales y, por lo tanto, retos difíciles para una política exterior de la Unión Europea que todavía se halla en estado embrionario.

Con este panorama general europeo como telón de fondo, España asumió en el primer semestre de 2002 la Presidencia de la Unión. Desprovista de vínculos históricos y geopolíticos con los Balcanes Occidentales, España presentó en su programa de la

¹ Elisabeth Johansson es licenciada en Relaciones Internacionales por la University of San Diego, EE.UU., doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona e investigadora en el Institut Universitari d'Estudis Europeus.

² Mònica Solé i Padró es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona y doctoranda en Integración Europea en la Universitat Autònoma de Barcelona.

³ Edwards, G., “The Potencial Limits of the CFSP: The Yugoslav Example,” en Regelberger, E., et. al. (coords.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner, 1997.

Presidencia, a principios de 2002, unas prioridades de escasa envergadura con relación a esta región. Por lo tanto, se esperó de España que actuara simplemente como el gestor de las políticas balcánicas heredadas de anteriores Presidencias. No obstante, cabe señalar que, aunque en buen grado la Presidencia española ha mantenido un perfil más bien bajo en lo que concierne a esta región, no ha desaprovechado la ocasión para recurrir a los Balcanes como argumento para promover políticas europeas más cercanas a la agenda española. A lo largo de su Presidencia, España ha desarrollado actitudes claramente oportunistas en áreas como pueden ser los esfuerzos españoles en el progreso de las cuestiones relativas a la gestión militar y civil de crisis.

Estado de la cuestión

En 1991 se inició en los Balcanes una década dominada por los acontecimientos bélicos. Esto sucedió once años después de la muerte de Tito, líder de Yugoslavia durante los últimos cuarenta años, y cuando se hacía más evidente la crisis del sistema de la Federación. Diversas guerras entre las Repúblicas de la Federación Yugoslava, la reaparición de nacionalismos excluyentes y cruentos, y la violencia para anularlos, ganaron cada vez más terreno hasta que se llegó a la explosión de la situación. Fue entonces, cuando la mirada de Europa se dirigió hacia los Balcanes.

La situación en los Balcanes Occidentales era delicada ya que, como dice Mortimer, casi todos los estados fronterizos de Yugoslavia tenían alguna razón para temer ser arrastrados hacia el conflicto, dado que las demandas de las comunidades étnicas iban en todas direcciones a través de las fronteras existentes⁴. Además, un conjunto de intereses diversos se juntaban en la zona, de modo que varios Estados (Rusia, Alemania, Turquía, etc.) habían empezado a ejercer su influencia sobre la región. Aunque, por un lado, la inmediata respuesta de la CE fue una acción diplomática para el mantenimiento de la integridad territorial de la Federación Yugoslava⁵, ya sea por causas de seguridad de la CE o por las posibles consecuencias internas del desmembramiento de la Federación; por otro lado, existían múltiples intereses diferenciados, tanto de los Doce como de los vecinos de la región. Tras un tenso período de duda, los Doce se inclinaron paulatinamente hacia la idea de reconocer la ruptura de la Federación Yugoslava⁶, pero como consecuencia de los intereses internos dispares, la Comunidad dejó en manos de sus Estados miembros las acciones que debían llevarse a cabo. Esta fisura se hizo más patente a mediados de 1992, cuando Bosnia y Herzegovina

⁴ Mortimer E., "European Security After the Cold War", *Adelphi Paper* 271, London, IISS, Brassey's, 1992, citado en Regelsberger, E., de Schoutheete de Tervarent, P., Wessels, W. (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 174.

⁵ Edwards, *op. cit.*, p. 175.

⁶ Finalmente, el 15 de enero de 1992, la Comunidad reconoció oficialmente las repúblicas de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia.

declaró también su independencia y se inició la guerra más devastadora de los Balcanes: tres años de guerra y unos 300.000 muertos.

Ya en esos momentos iniciales del conflicto, aún regidos por la CPE, los Balcanes Occidentales representaban una zona de gran importancia para la Unión Europea, bien sea por su proximidad como por su inestabilidad. Con la calma posterior a la tempestad, parecía que la estabilidad reinaba de nuevo en la zona después de los acuerdos de Dayton (1995), pero la alarma saltó otra vez en 1999 con la crisis de Kosovo.

Desde el principio, la Política Exterior Europea (PEE) hacia esta zona ha sido difusa y contradictoria, pero se pueden identificar dos componentes esenciales en la PEE en los Balcanes: primero, las relaciones económicas y comerciales que se han establecido con los países de la zona; segundo, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que ha hecho de los Balcanes su principal foco de atención desde su creación en 1993.

Las **relaciones económicas** con los países balcánicos constituyen el primer y principal componente de la PEE. Estas relaciones presentan tres instrumentos que vamos a tratar de forma sintética⁷: la asistencia financiera, la cooperación económica y comercial, y las sanciones económicas.

Así, la asistencia financiera fue el primer tipo de acciones que la Comunidad llevó a cabo en los Balcanes. Se ha convertido en el principal mecanismo de apoyo para el propósito de permitir la reconstrucción macroeconómica de los países de la zona, ya que la Unión Europea es el primer donante de asistencia financiera en los Balcanes, con unos 6,1 billones de euros puestos a disposición de estos países desde 1991 hasta 2001⁸, a través de dos programas de implementación: el PHARE y el OBNOVA (ahora CARDS), este último dedicado específicamente a la reconstrucción económica en los Balcanes. Además, la Comisión creó un organismo, la Agencia Europea de Reconstrucción (AER), para maximizar la utilidad de la asistencia financiera.

En segundo lugar, encontramos la cooperación económica y comercial, instrumento de alcance regional considerado por la UE como un complemento a la asistencia técnica y financiera, que pretende impulsar los intercambios comerciales entre la UE y los países balcánicos con el fin de llegar a crear una zona de libre comercio. Actualmente, la UE ya recibe más del 80% de las exportaciones de los Balcanes Occidentales.

⁷ Véase: página web del Observatori de Política Exterior Europea, IUEE, UAB.
http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/m_temas.html

⁸ Véase: página web de Relaciones Exteriores, Comisión Europea,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

Por último, la UE puede usar las sanciones económicas, de alto contenido restrictivo, como consecuencia de la situación política de un país, de la violación de los derechos humanos o la inaplicación de los acuerdos adoptados. Su objetivo es crear presión a través de la suspensión de ayudas, de las relaciones comerciales, de intercambios,... La mayoría de sanciones económicas aplicadas recayeron en un principio sobre Yugoslavia, pero después se limitaron sólo a Serbia. Fue durante la Guerra de Bosnia que se inició el uso de estas sanciones, con las que se pretendía debilitar el régimen de Milosevic y castigar a Serbia por su apoyo a los serbios de Bosnia y Croacia⁹. Pero su consecuencia fue otra, ya que empeoraron las condiciones de vida de todos los civiles yugoslavos sin entender de etnias y además, favorecían elementos criminales que dificultarían la reconciliación étnica futura.

Como ya se ha comentado anteriormente, el segundo elemento de la PEE es la **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**. Dentro de la PESC podemos diferenciar tres tipos de actuaciones de la UE: primero, la producción normativa, segundo, el Pacto de Estabilidad y Buena Vecindad para la Europa del Sudeste, y tercero, el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA).

Ya desde los inicios de la PESC en 1993, ésta ha puesto en marcha un gran número de instrumentos y medidas con los países de los Balcanes como protagonistas. Así, se ha generado una gran producción normativa consistente en acciones y posiciones comunes y declaraciones políticas. En los inicios de la PESC, toda esta producción normativa marcó las pautas de la PEE, condenando la limpieza étnica, las guerras en Bosnia y Herzegovina y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, apoyando a la transición democrática de varios países de la zona y llevando a cabo el embargo de armas.

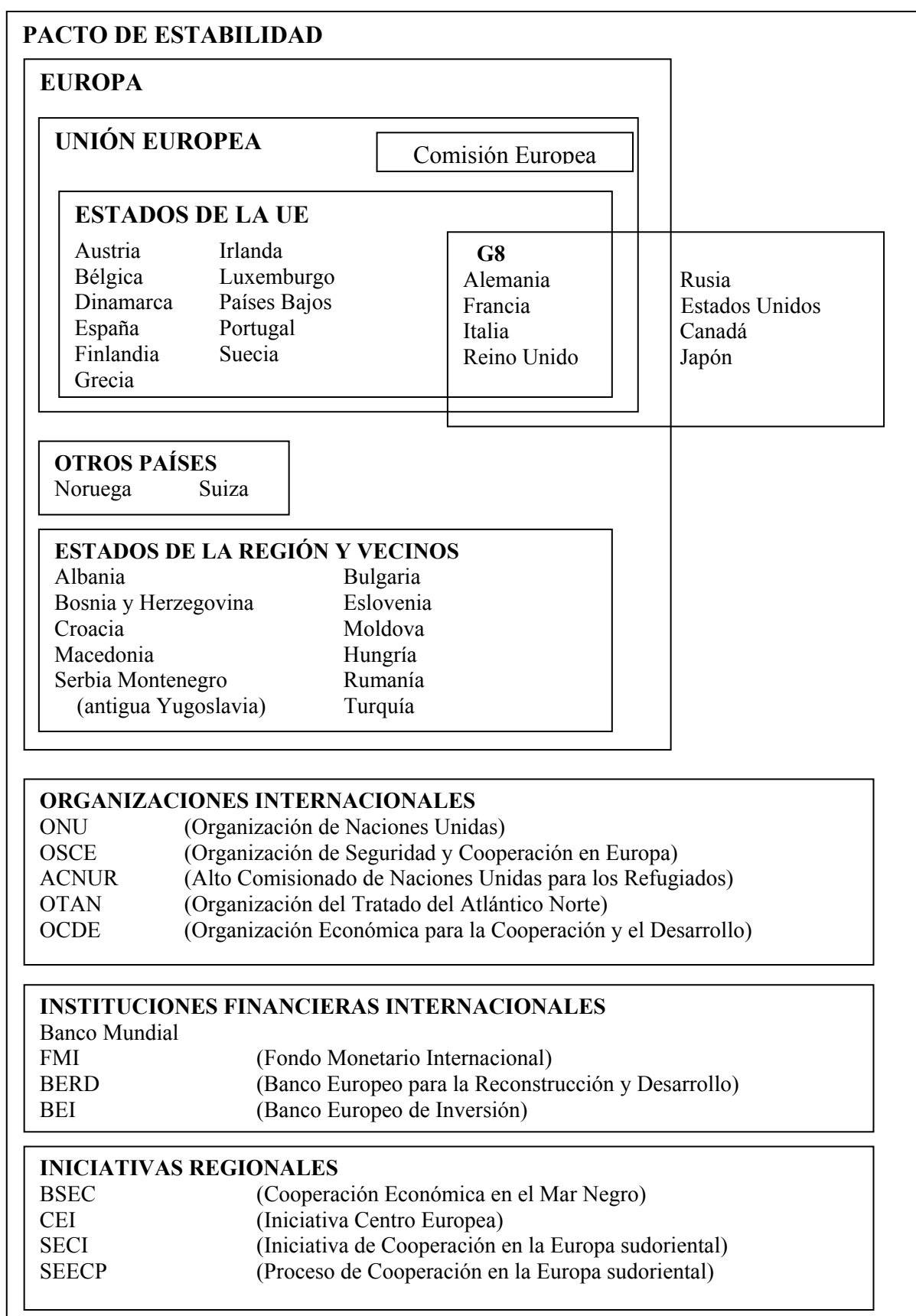
En segundo lugar, el Pacto de Estabilidad y Buena Vecindad para la Europa del Sudeste¹⁰, más conocido como el Pacto de Estabilidad, ha sido la principal medida que la PESC ha tomado respecto de los Balcanes, con la finalidad de reemplazar las políticas reactivas previas. La idea del Pacto de Estabilidad surgió a finales de 1998 y más tarde la crisis de Kosovo sirvió de catalizador para reforzar la voluntad política de una acción coordinada y preventiva en la región. Así, el Pacto se adoptó el 10 de junio de 1999 en Colonia, a iniciativa de la UE, aunque con carácter internacional, ya que éste reúne a la Comisión y los Estados miembros de la UE, además de todos los países de la región y otros actores internacionales (Ver Cuadro 1). El principal objetivo de esta iniciativa es alcanzar la estabilidad en toda la zona, y esto se persigue a través del

⁹ Greenberg, R; *Balkans Overview: Need for a Regional Solution*. FPIF Policy Report, Diciembre 23, 1999.

¹⁰ Véase: página web del Pacto de Estabilidad para la Europa del Sudeste, <http://www.stabilitypact.org/>

fomento del esfuerzo para la consolidación de la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la prosperidad económica. Aparte de esta declaración de principios, el Pacto de Estabilidad detalla objetivos más concretos sobre los cuales se debe actuar mediante la cooperación:

- 1) Prevenir y poner fin a las tensiones y a las crisis como prerrequisito para una estabilidad duradera. Esto incluye la conclusión e implementación entre los participantes del Pacto de acuerdos multilaterales y bilaterales, y la adopción de medidas internas para superar los conflictos potenciales actuales.
- 2) Promover un proceso político democrático maduro, basado en elecciones libres y justas, regidas por la ley y el pleno respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y las minorías, incluido el derecho a unos medios de comunicación libres e independientes, un poder legislativo responsable con sus electores, un poder judicial independiente, la lucha contra la corrupción y una profundización y fortalecimiento de la sociedad civil.
- 3) Crear relaciones de paz y buena vecindad en la región a través de la reconciliación y la restitución de la confianza, fomentando el trabajo de la OSCE y de otros foros.
- 4) Preservar la diversidad multilateral y multiétnica de los países de la región y proteger las minorías.
- 5) Crear economías de mercado basadas en políticas macroeconómicas estables, mercados abiertos a la expansión del comercio exterior y en la inversión en el sector privado, aduanas efectivas y transparentes, produciendo unos círculos cada vez más amplios de prosperidad para todos los ciudadanos de la región.
- 6) Fomentar la cooperación económica en la región y entre la región y el resto de Europa y del mundo, incluidas zonas de libre comercio.
- 7) Promover contactos entre ciudadanos.
- 8) Combatir el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo y todas aquellas actividades criminales e ilegales.
- 9) Prevenir los desplazamientos forzados de población a causa de la guerra, de las persecuciones y conflictos civiles así como también la migración generada por la pobreza.
- 10) Asegurar el retorno seguro y libre de todos los refugiados y de las personas desplazadas de sus hogares, ayudando a los países de la región en la carga impuesta sobre ellos.
- 11) Crear las condiciones, en los países de la Europa sudoriental, para una plena integración en las estructuras políticas, económicas y de seguridad que elijan.

Cuadro 1: Miembros del Pacto de Estabilidad

Fuente: <http://www.stabilitypact.org> y elaboración propia.

En tercer lugar, el **Proceso de Estabilización y Asociación (PEA)** es la contribución más importante de la UE al Pacto de Estabilidad, y por esta razón lo consideramos casi como otra faceta autónoma de la PESC en la zona. El PEA, iniciativa exclusiva de la Unión, concentra todos los esfuerzos de la PEE, tanto económicos como políticos, con los cinco países que comprende: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) y República Federativa de Yugoslavia. Al igual que el Pacto de Estabilidad, el PEA busca la consolidación de la paz en la zona pero, además, también son sus objetivos la estabilidad y el desarrollo económico, así como la apertura de la perspectiva de la integración en la UE a largo plazo. Desde 1999, el PEA constituye una aproximación progresiva y regional que intenta estabilizar estos países bajo una óptica global, pero adaptada al mismo tiempo a las situaciones concretas de cada uno. La filosofía de funcionamiento del PEA se basa en la oferta de “incentivos” a cambio del cumplimiento de determinadas condiciones políticas y económicas, con la necesidad de cooperación regional, promovida por la UE. Por su parte, los cinco países balcánicos participantes han iniciado un proceso de desarrollo político, económico e institucional acorde con los criterios de Copenhague que se exigen a cualquier país candidato (democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades y economía de mercado). A su vez, el PEA tiene sus propias medidas e instrumentos¹¹:

- 1) Los Acuerdos de Estabilización y Asociación, que incluyen el vínculo de asociación, sólo se han firmado hasta el momento con Macedonia (9/04/2001) y Croacia (29/10/2001).
- 2) Las Medidas Comerciales Autónomas son la parte más importante de las relaciones económicas que, con el objetivo de promover la liberalización comercial asimétrica para crear una futura zona de libre comercio, regula los intercambios comerciales y el paulatino desmantelamiento arancelario entre las dos partes.
- 3) La asistencia técnica y financiera pretende conseguir la viabilidad de la reconstrucción macroeconómica con acciones variadas: infraestructuras, comunicaciones, educación, operación de desminado, aduanas, lucha contra la corrupción, medios de comunicación,...
- 4) La asistencia a la democratización y a la sociedad civil comporta medidas como la creación de una red de activistas pro derechos humanos en la región.
- 5) La ayuda humanitaria y la asistencia a los refugiados, demandantes de asilo y apátridas quiere facilitar la normalización y la repatriación de todos los afectados por la guerra.

¹¹ Véase: página web del Observatori de Política Exterior Europea, IUEE, UAB, http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_temas.html

- 6) Con la cooperación en la Justicia y los asuntos de Interior se pretende ayudar a estos países paulatinamente y a largo plazo en la adopción del acervo comunitario.
- 7) El diálogo político recoge los temas de la agenda política y de cooperación regional y debe realizarse al más alto nivel.

Bajo los auspicios del Proceso de Estabilización y Asociación, la primera reunión celebrada fue la Cumbre de Zagreb que, en noviembre de 2000, reunió a la UE, Eslovenia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia y ERYM. De este encuentro, fundamental para la UE y los países balcánicos, salió la Declaración Final, que establecía algunos elementos importantes como, por ejemplo, las disposiciones y medidas concretas que debían tomarse para cada país participante en función del progreso de sus reformas y del estado de su aproximación a la UE. Otro elemento fue la adopción del CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation*), nuevo programa de ayuda comunitaria para la región que intenta simplificar y acelerar la asistencia financiera y técnica en los Balcanes. Así, los antiguos programas (parte del PHARE y OBNOVA) quedan reemplazados por el CARDS, lanzado en mayo de 2000 y con un carácter multidimensional, transversal y regional, dotado con 4.650 millones de euros para el período 2000-2006.

Aunque a largo plazo estos países tienen la posibilidad de integrarse en la Unión, de momento sólo Macedonia, el 9 de abril de 2001, y Croacia, el 29 de octubre del mismo año, han llegado a firmar un Acuerdo de Asociación y Estabilización, parecidos aunque no tan elaborados como los concluidos con los PECO, Malta, Chipre y Turquía.

Una vez vistas las acciones de la UE en los Balcanes, cabe también revisar el papel de España y comentar la reacción que tuvo durante las crisis acaecidas en la región. Así, a pesar del reconocimiento de las Repúblicas de Eslovenia y Croacia, y posteriormente de la República de Bosnia, el Gobierno español, entonces liderado por Felipe González, llevó a cabo una política de neutralidad hasta el punto de que Radovan Karadzic elogió la actitud española cuando dijo “tenemos la mejor opinión del contingente español en Bosnia y de la diplomacia española. España es la más imparcial”¹². Se podría pensar que esta actitud reflejaba el temor a posibles futuras demandas de la misma índole que las de las repúblicas de la ex Yugoslavia en el seno del Estado español. Pero por otra parte, España -junto con el Reino Unido, Francia, Italia y Suecia-, fue una de las principales fuentes de suministro de armas para el ejército yugoslavo, aunque después tanto España como los otros países hayan participado en misiones de pacificación y operaciones militares de Naciones Unidas. Por ejemplo, el Gobierno español se implicó en la crisis enviando “fuerzas navales y

una fuerza terrestre” que debían colaborar en el embargo sobre Yugoslavia en cumplimiento de las resoluciones 713 y 757 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, además de destacar tropas militares en la ciudad bosnia de Mostar donde, entre 1994 y 1996, se llevaron a cabo distintas acciones de pacificación y consolidación de la paz bajo las directrices de la UE. En reconocimiento por la labor desarrollada, en octubre de 1995 se inauguró la plaza de España en dicha ciudad.

Las prioridades de la Presidencia española

Los Balcanes no representan un área geográfica de alta prioridad para España, a pesar de haber colaborado con las labores de pacificación en la zona y el cumplimiento de las sanciones económicas impuestas por las Naciones Unidas contra la ex Yugoslavia. Carente de vínculos históricos o geopolíticos estrechos con los países de Europa sudoriental, España optó durante la fase inicial de su turno de la Presidencia de la Unión por continuar, en gran medida, la estrategia hacia la región ya elaborada por anteriores Presidencias.

De las Presidencias de la Unión Europea más recientes, las Presidencias francesa (segundo semestre de 2000) y sueca (primer semestre de 2001) fueron especialmente activas en el ámbito de los Balcanes Occidentales. Francia, por sus lazos históricos y por el reciente conflicto en Kosovo, y Suecia porque durante el ejercicio de su mandato de la Presidencia de la Unión tuvo lugar lo que parecía ser el estallido de otro conflicto balcánico más, el contencioso de las minorías albano-kosovares en Macedonia. La Presidencia sueca y el Alto Representante Javier Solana colaboraron estrechamente para resolver este problema.

La **Presidencia francesa** fue la anfitriona de la **Cumbre de Zagreb** de 24 de noviembre de 2000 que, por primera vez, reunió a todos los países de la Europa sudoriental. La finalidad de la cumbre era que la Unión pudiera demostrar activamente su apoyo a los esfuerzos que desde los Balcanes Occidentales realizaban en su avance hacia la democracia, el Estado de Derecho, la reconciliación, la revitalización de la economía, la cooperación regional y el respeto de las fronteras existentes y de las demás obligaciones internacionales. La Cumbre de Zagreb dio a luz al proceso de Estabilización y Asociación con el fin de aproximar cada uno de los países de la región a la Unión en una clara perspectiva de futura adhesión a la UE de conformidad con las Conclusiones de Colonia y de Feira.¹³

Asimismo, durante la Presidencia francesa, el 22 de diciembre de 2000 el Consejo adoptó la acción común relativa a la instauración de la misión de supervisión

¹² Romeva, R. *Bòsnia-Hercegovina: lliçons d'una guerra*. Barcelona, Centre UNESCO de Catalunya, 1997, p. 84.

¹³ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Niza, 8/12/2000.

de la UE (EUMM) (2000/811/CFSP), reemplazando la misión de la Comunidad Europea (ECMM) que operaba en los Balcanes desde julio de 1991. La misión, cuya sede se encuentra en Sarajevo, actúa en Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia, Albania y la ex república yugoslava de Macedonia. El objeto principal de la EUMM es contribuir con sus actividades (recogida de información y análisis), bajo mandato del Alto Representante y del Consejo, a la formulación coherente y eficiente de la política de la UE hacia los Balcanes Occidentales. El enfoque particular de la EUMM consiste en supervisar el desarrollo político y de seguridad en términos de las fronteras, los asuntos interétnicos y el retorno de los refugiados, desempeñando así una función importante de alerta temprana para la UE, además de contribuir a mejorar la confianza entre los países de la zona (*confidence building measures*).

Durante la **Presidencia sueca** se continuó trabajando para el cumplimiento de los objetivos marcados por la cumbre de Zagreb. Se llevaron a buen término las negociaciones de los Acuerdos de Estabilidad y Asociación con la Antigua República Yugoslava de Macedonia y con Croacia, y se progresó con Albania, Bosnia y Herzegovina y la República Federativa de Yugoslavia. El Consejo Europeo de Gotemburgo decidió el envío de un Representante Especial a ERYM (el ex ministro de Defensa francés François Léotard). Además durante la Presidencia sueca se celebró la primera reunión entre la UE y la OTAN a nivel de ministros de Asuntos Exteriores para mejorar la colaboración entre ambas organizaciones en relación con la reconstrucción posbélica en los Balcanes Occidentales.

Asimismo, continuaron los contactos políticos entre la UE y Albania para establecer las directivas para las negociaciones destinadas a lograr la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación al finales de 2001.

Finalmente, los Estados miembros de la UE llegaron a un acuerdo sobre la ayuda macrofinanciera para la antigua república de Yugoslavia, destinando 300 millones de euros a este país balcánico. A Kosovo, en particular, se destinó una ayuda financiera excepcional de hasta unos 30 millones de euros

Por parte de los países de la zona se adoptó la declaración de Sarajevo con la perspectiva de celebrar acuerdos para la cooperación regional en el campo de la migración y de las políticas de asilo.

La Presidencia belga siguió los pasos establecidos por las políticas de las Presidencias francesa y sueca, haciendo hincapié en la cooperación regional y económica con vistas a fortalecer el proceso iniciado por la cumbre de Zagreb. Durante la Presidencia belga el Consejo nombró a Erhard Busek coordinador especial para el Pacto de Estabilidad.

El 1 de enero de 2002 España asumió el timón de la Presidencia de la Unión. Vistas las tareas desempeñadas por las anteriores Presidencias, las prioridades marcadas por la Presidencia española para el primer semestre de 2002 referentes a los Balcanes Occidentales consistían, principalmente, en continuar el trabajo orientado hacia la pacificación y reconstrucción posbélica de esta región. España reafirmó así el compromiso de la Unión Europea con los cinco países de la zona y con los avances que éstos han llevado a cabo en las áreas de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos y minorías.

El Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea, “Más Europa”, detalló las prioridades marcadas para la zona de los Balcanes Occidentales, que mayoritariamente se concretaron en las siguientes líneas de actuación:

“La principal tarea de la Presidencia española será continuar la gestión del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), atendiendo a la concreta situación en el mismo de cada uno de los cinco países afectados. El Consejo recibirá a finales de marzo el primer informe de la Comisión sobre la revisión anual del PEA. Por último, el Consejo decidirá sobre la reforma del Pacto de Estabilidad del Sudeste de Europa y las posibilidades para su mejor coordinación con la estrategia y objetivos del PEA.

*La Presidencia española continuará el programa de trabajo establecido con la República Federativa de Yugoslavia, con el fin de alentar su progresiva participación en el PEA”.*¹⁴

De ahí se puede concluir que, inicialmente, la Presidencia española asumió claramente el rol de gestor de la herencia de anteriores presidencias, apostando por una agenda continuista de las políticas ya desarrolladas por la Unión Europea y las presidencias anteriores al respecto de este ámbito geográfico. Sin embargo, se podría señalar también que Madrid no tardó mucho en descubrir el lazo evidente entre, por un lado, la experiencia de los recientes conflictos en los Balcanes, que ha sido un estímulo innegable para crear y profundizar la PESD, y por otro, acontecimientos más recientes como los ataques terroristas del 11 de septiembre. Estos dos hechos en su conjunto configuran una fórmula poderosa para avanzar en relación a intereses estrechamente ligados con la agenda europea de España después del 11 de septiembre como, por ejemplo, el terrorismo, la inmigración ilegal y el progreso de la PESD.

Por consiguiente, José M. Aznar, el 20 de marzo en un discurso ante el pleno del Parlamento Europeo, presentando los resultados del Consejo Europeo de Barcelona, no

¹⁴ Programa de la Presidencia Española, “Más Europa”, <<http://www.ue2002.es>>

hizo referencia alguna a las prioridades elaboradas en “Más Europa” y, en su lugar, destacó otras para la política europea hacia lo Balcanes bajo mando español:

“la política europea hacia los Balcanes descansa sobre un principio claro, el principio de inviolabilidad de fronteras y el respeto de la integridad territorial de los Estados. El acuerdo alcanzado el pasado 14 de marzo por los líderes de Serbia y Montenegro es un buen paso en ese sentido, al consagrar el mantenimiento de su unidad constitucional y de su integridad territorial. Este Acuerdo será una buena prueba para contrastar las aspiraciones europeas de la Unión de Serbia y Montenegro y, en función de su mantenimiento, la Unión Europea determinará su grado de compromiso.

El Consejo Europeo ha expresado su disposición a continuar apoyando el proceso de estabilización, reconciliación y reconstrucción de la Antigua República Yugoslavia de Macedonia.

Siguiendo la filosofía que ha llevado a la Unión Europea a decidir heredar la misión de policía en Bosnia y Herzegovina, a partir del 1 de enero del próximo año, el Consejo Europeo ha expresado la disponibilidad de la Unión para asumir la responsabilidad de una operación que suceda a la que actualmente lleva a cabo la Alianza Atlántica, en el entendimiento de que los acuerdos permanentes de cooperación entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica ya surtan efecto.”¹⁵

Por lo tanto, se puede señalar que las prioridades de la Presidencia española en relación a los Balcanes Occidentales fueron madurando a lo largo de la primera parte de dicha Presidencia y dieron su fruto coincidiendo con el Consejo Europeo de Barcelona, donde se marcaron los tres temas balcánicos más trascendentes para España.

Resultados

Los tres temas vinculados con los Balcanes que fueron seguidos por la Presidencia española con particular interés son: la **misión policial** europea en **Bosnia y Herzegovina**, el **futuro constitucional** de la **República Federativa de Yugoslavia**, la **pacificación definitiva** de **Macedonia** e, íntimamente relacionado con éste último, las negociaciones con la OTAN para reemplazar las fuerzas de pacificación *Amber Fox*.

Primero, el 11 de marzo de 2002 el Consejo de Asuntos Generales adoptó la acción común sobre una **Misión Policial de la UE** (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (02/210/PESC), creando así el marco formal para que la MPUE pueda relevar a la fuerza policial de la ONU (*United Nations International Police Task Force, IPTF*) a

¹⁵ Intervención J.M. Aznar, Pleno de Parlamento Europeo, 20/3/2002.

partir del 1 de enero de 2003. La IPTF consiste actualmente en una fuerza de 1.539 policías encargada de entrenar y coordinar la policía bosnia local.¹⁶ Se creó hace siete años a raíz de los acuerdos de paz de Dayton (1995) y esta misión de la ONU tiene previsto terminar sus funciones en enero del año 2003, cuando la Unión Europea asuma enteramente el programa de formación.

La misión de la fuerza policial de la UE, cuyas semillas fueron sembradas por los Consejos Europeos de Feira, Niza y Gotemburgo, destaca por ser la primera operación de gestión civil de crisis que desempeñará la Unión desde el alumbramiento de la PESD (Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999). La convergencia de intereses entre los Estados miembros de la UE en relación con la capacidad civil de gestión de crisis ha facilitado en todo momento el rápido progreso de este tema. En la misión prevista para Bosnia y Herzegovina participarán 466 agentes de policía de la Unión, a los que se sumarán 67 expertos civiles y 289 contratados locales con un mandato de tres años pero con vistas a ser prorrogable. La misión pretende llevar a cabo el asesoramiento al cuerpo policial bosnio, así como la formación de agentes de seguridad y apoyo técnico a la policía de Bosnia y Herzegovina. Asimismo, la MPUE tiene el objetivo de supervisar la implementación de múltiples aspectos del Estado de Derecho. La MPUE es un complemento de los programas de construcción institucional de la Comisión y del proceso de Estabilización y Asociación en este país. Está previsto que la misión termine en 2005.

La acción común referente a Bosnia y Herzegovina fue complementada por dos decisiones adicionales el mismo día 11 de marzo: la designación de Sven Christian Frederiksen como comisario de policía de la MPUE (02/212/PESC) y la nominación de Lord Ashdown como el enviado especial de la Unión en Bosnia y Herzegovina (02/211/PESC). El Consejo Europeo de Sevilla confirmó que la Unión Europea está en condiciones de realizar esta misión policial.¹⁷

El segundo tema trascendente que la Presidencia española ha tenido que gestionar es **el futuro constitucional de la República Federativa de Yugoslavia**, a raíz del problema entre el gobierno central y el de la región de Montenegro que emanó de la crisis en Kosovo en 1999. Podgorica ha reivindicado repetidamente la existencia de la voluntad de celebrar un referéndum sobre la independencia de la región respecto a la República Federativa de Yugoslavia. Bruselas se ha opuesto a cualquier revisión de las actuales fronteras de la República y ha pedido calma y paciencia a Montenegro. Después de una década de conflictividad en los Balcanes, la UE teme que la independencia de Montenegro sirviera de incentivo a los albaneses de Kosovo para hacer lo mismo y separarse de Serbia. Tal revisión de fronteras y otra fragmentación

¹⁶ “46 policías estadounidenses, en una fuerza de 1.539,” en *El País*, 2 de julio de 2002

¹⁷ Conclusiones de la Presidencia, Sevilla 21 y 22 de junio de 2002.

estatal en los Balcanes Occidentales podría despertar inestabilidad y fomentar nuevos conflictos bélicos en el futuro.

La mediación insistente de Bruselas entre Belgrado y Podgorica, especialmente por parte del Alto Representante Javier Solana que visitó ambas capitales múltiples veces a lo largo de 2001, al final obtuvo un resultado positivo. El 14 de marzo se llegó en Belgrado a un acuerdo relativo a un pacto constitucional único que dará lugar al establecimiento de **un nuevo Estado llamado Serbia Montenegro**. El acuerdo prevé la creación de un estado con competencias federales reducidas comparado con la actual República y dará paso a una Constitución única que incluirá la creación de un solo Parlamento y un Ejército común. El acuerdo, que también fue presentado en el Consejo de Barcelona a sugerencia de Javier Solana, señala que las relaciones entre Serbia y Montenegro se regirán "dentro de una unión de Estado".¹⁸ El 30 de mayo el Parlamento federal yugoslavo ratificó el acuerdo, transformando así la ex Yugoslavia en el nuevo Estado de Serbia Montenegro. Sin embargo, entre los líderes serbio y montenegrino no se llegó al entendimiento para el establecimiento de una comisión parlamentaria con el fin de redactar un borrador constitucional de Serbia Montenegro para finales de junio 2002. Por esto, la labor de la redacción de una nueva Constitución ha sido retrasada. Sin duda, una dificultad añadida ha sido la cuestión del futuro estatuto de otra provincia de la ex Yugoslavia: la situación futura de Kosovo. La resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU establece que la cuestión del estatuto final de la provincia de Kosovo, actualmente bajo tutela internacional, permanece abierta y se resolverá de acuerdo con Belgrado. Sin embargo, a raíz del acuerdo entre Belgrado y Podgorica, los nacionalistas albaneses de Kosovo expresaron que con dicho acuerdo será más fácil ver cumplidas sus aspiraciones de independencia. Ruxhdi Sefa, líder de la Alianza para el Futuro de Kosovo, ha señalado que "el proceso de independencia se va a acelerar porque Yugoslavia ha dejado de existir". Los nacionalistas, fuerza política contundente en el recientemente creado parlamento regional kosovar, ponen así en duda la futura incorporación de Kosovo en el conjunto de Serbia Montenegro¹⁹.

El tercer tema sobre la mesa de la Presidencia española se refiere a **la pacificación final y conciliación entre los grupos étnicos de Macedonia (ERYM)**. El conflicto en el oeste de Macedonia, que estalló durante la primavera de 2001, sigue teniendo complicaciones aunque formalmente la violencia ha cesado. Durante la Presidencia sueca, la troika y el Alto Representante visitaron la zona para iniciar una gestión de crisis. Por este motivo, el Presidente de Macedonia, Trajkovski, fue invitado al Consejo Europeo de Estocolmo. Los esfuerzos para la pacificación siguieron en manos del Alto Representante durante la Presidencia belga y, más tarde en 2001, una misión de paz coordinada por la OTAN se desplegó a lo largo de la zona fronteriza

¹⁸ "Serbia y Montenegro crean un nuevo Estado que entierra definitivamente a Yugoslavia" en *El País*, 15 de marzo de 2002.

¹⁹ "Serbia y Montenegro crean un nuevo Estado que entierra definitivamente a Yugoslavia: 'Esto abre la perspectiva para que se conviertan en miembros de la UE', dice Solana" en *El País*, 15 de marzo de 2002.

albano-macedonia. En enero de 2002 el Consejo acogió favorablemente la adopción de la Ley de Autogobierno Local. La UE, siguiendo con su supervisión del proceso de paz, prorrogó el 18 de febrero el mandato del Representante Especial enviado por la UE.

Vinculado a lo anterior, la Presidencia española se las ha tenido que ver con la pacificación final de Macedonia. Se pretende llevar a buen término la posible **sustitución de las fuerzas de EE UU por fuerzas europeas en la operación *Amber Fox*** en este país balcánico. Los esfuerzos de la UE se han centrado en el desarrollo de una política de seguridad y defensa, desarrollo iniciado en Helsinki en 1999 y acelerado en cierta medida después de los acontecimientos de 11 de septiembre. Los Balcanes serán la primera gran cita para esta fuerza autónoma, contando con el apoyo logístico y de *planning* de la OTAN. La UE tiene como objetivo crear una fuerza de 60,000 personas para mediados de 2003, pero carece de estructuras de planificación, de logística, de inteligencia y de transporte aéreo, para los cuales depende de los recursos de la Alianza. No obstante sus carencias, en la cumbre de Laeken del pasado mes de diciembre (2001), los Quince declararon operativa su política de seguridad y defensa. En este sentido, el presidente del gobierno español, José María Aznar, destacó que resultaba absurdo que tropas europeas estuviesen actuando en Afganistán cuando no pueden hacerlo en un escenario más próximo y ligado a intereses europeos, como son los Balcanes y, en concreto, Macedonia.²⁰

La falta de un acuerdo entre los Estados miembros de la OTAN y/o de la UE ha sido un tema que ha ido pasando de Presidencia a Presidencia, ya desde 1999, y la Presidencia española tampoco logró dicho elusivo compromiso. La dificultad de llegar a un acuerdo sobre las tropas de reacción rápida deriva de las reticencias que imponen los gobiernos griego y turco.

Así, pues, las negociaciones para llegar a un acuerdo final se encontraban en buen camino durante el Consejo Europeo de Sevilla, pero en el último momento se chocó con la resistencia de Ankara. Ésta se opuso al texto del acuerdo con Grecia sobre la utilización de las tropas de reacción rápida de la UE.²¹ Por lo tanto, la UE aún no dispone de un acuerdo definitivo relativo a sus fuerzas de reacción rápida. Irónicamente, el Consejo de Sevilla tuvo que encargar este asunto delicado a la Presidencia griega – que se ocupa de la PESD durante la Presidencia danesa – ya que Dinamarca tiene un *opting-out* en el terreno militar – encomiándole a que intentara buscar una nueva fórmula aceptada por ambas partes preferentemente antes de agosto 2002. En caso contrario, la operación prevista para relevar a la OTAN en Macedonia a partir de octubre estará en peligro. De momento, fuentes europeas se manifiestan pesimistas sobre un próximo acuerdo final, dada la debilidad política actual de Costas Simitis (hay

²⁰ “La UE intenta afianzar su papel en Macedonia” en *El País*, 17 de marzo de 2002.

²¹ “Grecia levanta sus reservas al acuerdo entre la UE y la OTAN: Turquía, sin embargo, sigue sin dar por zanjadas las diferencias” en *El País*, 23 de junio de 2002.

previstas elecciones griegas este otoño) y la delicada salud del primer ministro turco Bulent Ecevit²².

Conclusiones

Tras una década de conflictos y turbulencias, la situación en los Balcanes parece que por fin se ha ido normalizando y estabilizando durante estos dos últimos años (con excepción de los disturbios en el valle de Presovo, en Macedonia, en 2001). En buena medida, a lo largo de la pasada década, los Balcanes han sido objeto de una intervención internacional contundente, con la participación de la Unión Europea entre otros. Esta intervención internacional ha estado presente en todo el conflicto, además de contribuir a una cierta normalización. De acuerdo con lo visto anteriormente, la UE ha sido en este sentido un actor prolífico en los Balcanes, como testifican sus múltiples gestiones diplomáticas, sus instrumentos y programas técnicos y financieros elaborados para la zona, así como su colaboración en operaciones militares y misiones de pacificación a través de organizaciones internacionales, como la OTAN y Naciones Unidas. Sin embargo, la Unión no ha sido siempre un actor acertado en prever y prevenir nuevos conflictos balcánicos y aún tiene muchos retos que asumir en la región de Europa sudoriental.

Cuando España asumió la Presidencia, a principios de 2002, inicialmente los Balcanes se convirtieron en una simple tarea de gestión. Puesto que los Balcanes no son un área de especial relevancia en la agenda de política exterior española, este hecho condicionó la Presidencia española que, por lo tanto, asumió el rol de gestor de la herencia de anteriores presidencias. Sin embargo, las prioridades españolas poco definidas inicialmente fueron reemplazadas por las necesidades del momento, a raíz del Consejo Europeo de Barcelona. Madrid buscaba un estímulo para avanzar en temas estrechamente ligados con la agenda española europea y poco a poco descubrió la conexión evidente entre, por un lado, los Balcanes como catalizador europeo innegable para la creación y la profundización de la PESC/PESD, y por otro, acontecimientos más recientes como el 11 de septiembre de 2001. De esta manera, para España los Balcanes se convirtieron en un instrumento que pretendía progresar en la integración europea en terrenos como, por ejemplo, el terrorismo, la inmigración ilegal y el progreso de la PESD. En conclusión, cabe decir que España ha sabido manejar bien esta fórmula, llegando durante su Presidencia, por ejemplo, a incitar una clara aceleración de los esfuerzos europeos en el terreno de la gestión civil de crisis, ya que ahora todo está listo para que la Misión Policial de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina pueda empezar su tarea el 1 de enero de 2003. Sin embargo, el balance de la Presidencia española presenta unos resultados más discutibles por no haber logrado asegurar el importante acuerdo greco-turco, necesario para dar pie a la plena operatividad de la misión de

²² “Turkey blocks deal on new EU rapid reaction force” en *The Guardian*, 24 de junio de 2002.

gestión militar de crisis de la Unión prevista para intervenir en Macedonia con la colaboración material y logística de la OTAN.

Bibliografía básica:

- Danchev, A., Halverson, T. (coords.), *International perspectives on the Yugoslav conflict*, Basingstoke, MacMillan, 1996.
- Dronovsek, J., 'Una década en los Balcanes', *Política Exterior*, núm. 74, vol. XIV, marzo-abril 2000.
- Edwards, G., 'The Potencial Limits of the CFSP: The Yugoslav Example,' en Regelberger, E., et. al. (coords.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner, 1997.
- Fuentes, J., 'La inestabilidad de los Balcanes', *Política Exterior*, núm. 49, vol. X, enero-febrero 1996.
- Kintis, A., 'The EU's Foreign Policy and the War in Former Yugoslavia', en Holland, M., (coord.), *Common Foreign and Security Policy: The Records and Reforms*, Herndon, VI, Cassell, 1997.
- Mojzes, P., *Yugoslavian inferno, ethnoreligious warfare in the Balkans*, New York, Continuum, 1994.
- Ramet, S.P., *Balkan Babel, the desintegration of Yugoslavia from the death of Tito to ethnic war*, Boulder, Westview Press, 1996.

