
LAS COMPLEJAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON SERBIA Y MONTENEGRO

Alfonso Ojeda
Universidad Complutense de Madrid (UCM)

I. Introducción. II. Proceso de normalización en la anterior República Federal de Yugoslavia. III. Objetivos e instrumentos de acción en Serbia y Montenegro. IV. Serbia y la Unión Europea. V. Montenegro y la Unión Europea. VI. Conclusiones.

I. Introducción.

El sueño de la unión política entre los eslavos del sur ha quedado ya desvanecido por la más reciente historia. Una vez producidos los acontecimientos bélicos y de hostilidad en el anterior territorio yugoslavo, resulta cada día más difícil imaginar un Estado soberano que concentre a la gran variedad de pueblos y naciones entre la frontera austriaca y los límites griegos. No es el momento de indagar las causas que propiciaron el fracaso de uno de los proyectos más ambiciosos y arriesgados que se han diseñado durante los últimos tiempos, y que ha funcionado de manera temporal, en el sureste de Europa.

Mucho se ha escrito sobre este particular, destacándose de forma particular la parte de responsabilidad que en su caso correspondería a la "Gran Serbia" en el fracaso del modelo yugoslavo. Acaso debamos ser más riguroso y considerar que la desintegración de la antigua Yugoslavia obedece a numerosas causas, algunas internas y otras externas al mapa yugoslavo. Pero sí es obligado señalar que, más allá de ese panorama tan negativo, se vislumbra un nuevo rayo de esperanza susceptible de observar la evolución futura regional desde posiciones más optimistas.

Rechazada, pues, la unificación política yugoslava en los términos de crear un único Estado soberano, exclusivo y excluyente, ¿por qué no crear alguna suerte de integración más viable, cual es la unidad económica del mercado?

Si la tormentosa historia de los Balcanes aparece teñida de conflictos bélicos, muestras de intolerancia, repetidos ejemplos de hostilidad y desprecio hacia la nación o etnia vecina, ¿no habrá llegado el momento de aunar voluntades, salvando las diferencias en aras de la prosperidad común? Cada día se alzan más voces favorables al fortalecimiento de la cooperación regional.

Pero el proceso de normalización política y económica, que en los últimos años se ha generalizado en el "vientre" de Europa, va a recibir un nuevo respaldo susceptible de perfilar sus señas de identidad. En efecto, el destino histórico de cada país balcánico está indisociablemente unido a las instituciones europeas. No existe otra alternativa viable a la integración en la Unión Europea. Se acepte o no de buen grado, los Balcanes han forjado la compleja historia de Europa. No podemos prescindir de ellos, ni menospreciar su contribución al legado europeo. La vocación europea de estos países queda al margen de toda discusión. Incluso Turquía —cuya influencia histórica en la zona resulta bien palmaria— llama a las puertas de Bruselas con el fin de insertarse en el continente europeo, desdeñando así su casi entera

ubicación geográfica en Asia menor.

Una vez finalizado el régimen de Milosevic, Serbia y Montenegro hacen frente a nuevos desafíos. El objetivo del presente estudio consiste en analizar la evolución experimentada en ambas repúblicas durante los años precedentes y sus perspectivas de futuro. La apuesta de la Unión Europea sobre Serbia y Montenegro alcanza tanta trascendencia que de malograrse quedará seriamente dañado el prestigio de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Bruselas conoce a la perfección los riesgos que está asumiendo al trenzar unas relaciones cada vez más intensas.

La estabilidad política y la prosperidad económica en los Balcanes, sean occidentales u orientales, exigen que Serbia y Montenegro reciban un tratamiento tan favorable como sus vecinos. Bien es cierto que distintos factores han retrasado su marcha hacia la integración en la Europa comunitaria. Sin embargo, es obvio que han realizado —y realizarán— más sacrificios políticos y económicos que sus vecinos. De ahí que no sea razonable defraudar las ilusiones y expectativas de una población cuyos destinos se desean vincular a los de los demás europeos.

II. Proceso de normalización en la anterior República Federal de Yugoslavia.

Al derrumbarse el gobierno de Slobodan Milosevic, en octubre de 2000, el país se encontraba ante una situación de caos económico y político. Su régimen se hallaba completamente aislado de la comunidad internacional. Es suficientemente conocido que la situación económica se había deteriorado hasta límites difícilmente soportables: décadas de guerras salvajes, destrucción de ciudades y del tejido industrial yugoslavo, políticas económicas y financieras marcadas por el desacierto y un populismo que el dictador Milosevic explotaba en beneficio propio, rechazo internacional a la posición que hasta entonces afanosamente había alcanzado el país, corrupción generalizada, déficit público, déficit de infraestructuras (buena parte destruidas por los bombardeos de la OTAN), producción energética deficiente, sector sanitario en crisis, etc.

Pese a tantos inconvenientes, no es menos cierto que la población yugoslava ha mantenido siempre unos niveles de educación e instrucción elevados hasta el punto de poder considerarse su capital humano como el primer activo nacional. Resulta sorprendente comprobar como un país puede caer al abismo tan irremisiblemente y recuperarse con la debida celeridad. He tenido la ocasión de conocer los periodos de penuria en el pueblo yugoslavo y siempre me ha sorprendido la prontitud y maña en sortear tal cúmulo de adversidades. Otra vez se pondrá a prueba la capacidad para reparar y modernizar el aparato productivo nacional en un contexto económico-financiero internacional nada favorable, toda vez que la comunidad internacional va a concentrar sus ayudas y apoyos solidarios en la reconstrucción de Irak y en la resolución del viejo conflicto entre árabes (y singularmente, palestinos) e Israel.

Por lo demás, ese ejemplo histórico de esfuerzos personales hacia la prosperidad —sea económica o política— no disipan la trágica realidad que hasta hace poco ha pesado sobre el país: Milosevic ha manchado la imagen de Serbia en Europa, aunque felizmente se ha lavado esa imagen a raíz del despertar democrático.

En noviembre de 2000 se suprimió la prohibición de materializar inversiones y las sanciones financieras que afectaban a las empresas yugoslavas. A partir de octubre de 2001 el Consejo de la UE decidió revocar el embargo de armas y la prohibición de exportar equipamiento para la represión interna.

Por lo demás, la ayuda de la Unión Europea a Yugoslavia se concreta en su

vertiente humanitaria (refugiados, personas desplazadas, personas vulnerables), a favor de la democratización y defensa de los derechos humanos, la promoción de una prensa independiente y, por último, a través de una serie de programas y campañas ("energía para la democracia", "escuelas para una Serbia democrática") que tuvieron la virtualidad de erosionar la fortaleza del régimen.

Habiendo llegado a este punto, convendría añadir que hasta la desaparición política de Milosevic, las instituciones comunitarias no siempre han actuado con especial acierto, ni con la necesaria cautela para facilitar la resolución del espinoso problema balcánico.

No pocos especialistas se cuestionarán si la CE/UE ha sido incapaz de anticiparse y, posteriormente, atajar la crisis yugoslava. Lo cierto es que no se considera una región de alto valor estratégico; más bien alcanzaba el rango de periférico. Acaso fue este el error fatal de Bruselas, cuyas indeseadas consecuencias tardaron muchos años en paliarse. Por lo demás, los propios Estados miembros pertenecientes a la Unión no partieron de los mismos presupuestos, ni siquiera lograron defender intereses comunes al estallar la crisis. Mas que lamentarse del pasado, será necesario aprender frente al futuro.

La estabilidad y seguridad regional necesita mantenerse a través de una considerable presencia militar y policial de carácter militar. En realidad, la comunidad internacional está participando en la persecución de valores tan universales como la paz, el respeto a los derechos humanos, la cooperación o la protección de las minorías. Pero la situación internacional y las políticas que la encarnan distan mucho de mantenerse estáticas. Nuevos factores han reforzado el papel de la Unión Europea como principal actor en la zona. En efecto, la estrategia de la política exterior correspondiente a los Estados Unidos en los Balcanes se ha evaporado tras el 11 de septiembre. Frente a distantes problemas, el ciudadano norteamericano percibe que el terrorismo internacional amenaza su seguridad interna. De ahí que las intervenciones militares en el exterior deban justificarse sobre esa lucha por la seguridad y estabilidad internas. Además, los recientes acontecimientos bélicos han provocado un daño notable a las relaciones trasatlánticas. Como consecuencia de la segunda guerra en Irak, Washington se ha resentido por la actitud del núcleo duro en la Unión ("la vieja Europa" de Donald Rumsfeld). Sea cual sea el futuro de los valores compartidos entre las dos orillas atlánticas, la UE tendrá que prepararse a asumir un mayor protagonismo en procesos de normalización regional, incluido los Balcanes, sin depender del concurso político ni del poder militar de los Estados Unidos.

Las tareas de la Unión en los Balcanes ofrecen un elemento adicional de dificultad. Junto a la necesidad de disciplinar las económicas nacionales y favorecer el pluralismo democrático, Bruselas tiene que afrontar la resolución de los viejos problemas de convivencia, particularmente el odio étnico, el rechazo al vecino y la falta de cooperación con otros pueblos y naciones. Recordemos, en este contexto de dificultades añadidas, que la expresión "balcanización" hace referencia a fragmentación o separación violenta. Tantos años de rechazo, e incluso hostilidad, no se terminan con una serie de rondas negociadoras, ni mediante la mera formalización de acuerdos de reconciliación.

III. Objetivos e instrumentos de acción en Serbia y Montenegro.

Si resumimos la estrategia comunitaria sobre estas dos repúblicas, podemos describirla con tres palabras básicas, que a su vez conforman tres fases en las relaciones bilaterales: estabilización (normalización), asociación, integración

(adhesión).

La anterior Yugoslavia ha transitado en el escenario internacional desde su pertenencia como miembro relevante de los no alineados hasta una época de confusión y aislamiento, lo que provocó una crisis de identidad con su afanosa búsqueda de su "eterno", "natural" o "verdadero amigo", introduciendo elementos místico-religiosos (ortodoxo) o eslavo (Rusia). Por fortuna, el panorama se ha clarificado con su apuesta clara e inequívoca hacia la integración europea.

El proceso de estabilización exige la adopción de un conjunto de medidas políticas y económicas conducentes a la reconstrucción nacional de manera que los nuevos proyectos sintonicen a la perfección con los principios y valores comunitarios.

Hace falta, en primer lugar, culminar la transición económica hacia una verdadera economía de mercado. Todo ello implica la adopción de un amplio plan de reformas que abarque todos los sectores productivos. Frente al papel omnipresente del Estado, la sociedad civil debe asumir el papel protagonista en la creación del tejido comercial e industrial. Tan relevantes son las libertades políticas como las económicas. Numerosas medidas están funcionando ya sobre el tapete económico nacional, como las privatizaciones, liberalización de los precios y del comercio exterior, reestructuración económica, reformas fiscales y financieras, fortalecimiento del sector empresarial privado, etc.

En el mismo nivel de trascendencia se sitúa la necesidad de crear un mercado único entre Serbia y Montenegro. No es de recibo que ambas repúblicas aspiren a ingresar en el mercado único europeo y al tiempo descuiden la unidad de sus propios mercados.

En segundo lugar, es preciso completar la normalización política. Debe imperar, pues, el sistema democrático de gobierno y el pluralismo político. En este contexto se inscribe la lucha contra la corrupción, la consagración de la separación de poderes, el respeto a los derechos humanos y la protección a las minorías étnicas, el control del ejército y la convivencia en el escenario regional.

Como tercer capítulo, cabe destacar los avances en el ámbito jurídico, singularmente el reconocimiento del Estado de derecho (*rule of law*), reformas administrativas, procedimentales y judiciales.

Por último, resulta exigible la adopción de normas y regulaciones acordes con el modelo de la Unión. Se trata de adoptar la *acquis communautaire* en sectores específicos con el objetivo de que la eventual adhesión a las instituciones comunitarias se realice suavemente, en sintonía perfecta con el ordenamiento jurídico comunitario, que tarde o temprano se convertirá en derecho interno de Serbia y Montenegro.

El marco estratégico susceptible de fijar objetivos, marcar prioridades y establecer áreas de cooperación es el Documento sobre la Estrategia del País para 2002-2006. El Programa Indicativo Multianual, adjuntado en el anexo, detalla las respuestas y realza los objetivos programados, al tiempo que fija los resultados esperados en las áreas susceptibles de cooperación.

Gran trascendencia cobra el Proceso de Estabilización y Asociación (PAE) al constituir una faceta de la PESC proyectada sobre Serbia y Montenegro, entre otros países de la región. Se compone, pues, de varios instrumentos: CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation*), asistencia técnica, preferencias comerciales, cooperación en ámbitos tales como justicia, interior o diálogo político. El PAE persigue consolidar la paz, la estabilidad y el desarrollo económico, facilitando la integración futura en la Unión. Gracias al conjunto global de los estímulos ofrecidos, debe darse cumplimiento a determinadas condiciones

políticas y económicas, amén de cooperar era la región. En resumidas cuentas, este Proceso de Estabilización y Asociación se encarga de preparar al país para asumir una relación contractual con la UE mas sólida y estrecha: el Acuerdo de Estabilización y Asociación, una verdadera antesala de la adhesión a las instituciones comunitarias mediante la creación de una zona de libre comercio con la UE.

Gracias al programa de asistencia (CARDS) se facilita la consecución de los objetivos previstos, especialmente la plena participación en el Proceso de Estabilización y Asociación. La ayuda CARDS se dirige a:

- la reconstrucción, asistencia a los refugiados, personas desplazadas y la estabilización regional;
- el desarrollo económico sostenido y las reformas orientadas al libre mercado;
- la creación de un marco institucional y legislativo que consagre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos de las minorías, así como la reconciliación y consolidación de la sociedad civil, la independencia de los medios de comunicación social y las medidas contra el crimen organizado;
- el desarrollo social;
- la promoción de la cooperación regional, transnacional, transfronteriza e intrarregional.

Bruselas ha condicionado la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación a la verificación de una serie de logros concretos, entre los cuales destaca la armonización económica entre Serbia y Montenegro, el acercamiento al sistema normativo y de estándar económico de la UE y —acaso el logro más inestable, cuando no controvertido— la solución al status de Serbia y Montenegro.

Por lo que concierne a este último aspecto, es decir, la cuestión del vínculo constitucional entre Serbia y Montenegro, la Unión Europea (singularmente, su Alto Representante, Javier Solana) ha logrado bloquear temporalmente el separatismo, manteniendo juntas las dos repúblicas en una suerte de vinculación débil, aunque fracasó en preservar la unión federal.

Después de no pocas recomendaciones, a veces revestidas de presiones, las dos repúblicas han aprobado una "Carta Constitucional sobre la unión de Estado entre Serbia y Montenegro", cuyo valor reside, básicamente, en asegurar una única personalidad jurídica internacional, sentar los fundamentos de la unidad del mercado, incentivar en lo posible la solidaridad común, controlar al ejército y respaldar las vías democráticas. La Carta incluye cláusulas abiertas e indeterminadas que, en principio, satisfacen a las dos partes, pero en el futuro pueden convertirse en un semillero de disputas y conflictos. Serbia y Montenegro pueden revisar esta unión provisional de Estados dentro de tres años, e incluso proceder a la independencia.

¿Cómo reaccionará la UE si se consuma la separación? Bruselas no es partidaria de parcelar el territorio europeo en una multitud de microestados difícilmente coordinables entre sí. La esperanza de la UE es bien sencilla: gracias a la cooperación económica entre Serbia y Montenegro se puede alimentar intereses comunes y una prosperidad reciproca que aleje el fantasma de la separación. No obstante, esta tarea resultara ardua, pues existen graves inconvenientes a la hora de activar un mercado no fraccionado y competitivo bajo políticas económicas dispares y con dos monedas de curso legal. Acaso la perspectiva de la futura adhesión a las instituciones comunitarias ayude a mantener ese actual "matrimonio de conveniencia", en el bien entendido que la solución final corresponde exclusivamente a la decisión voluntaria de ambas repúblicas.

IV. Serbia y la Unión Europea.

Belgrado sabe que no puede quedarse al margen de la construcción europea, máxime cuando los vecinos ya han vinculado sus destinos con los de la UE. Tantos años de sanciones y aislamiento han retrasado el proceso de normalización política y económica, así como su deseo de aumentar su peso en Europa. Los esfuerzos realizados hasta la fecha son notables. Pero aún queda un decisivo camino que recorrer cuya meta final constituye la justa recompensa a los largos años de reformas y sacrificios.

Junto a la ayuda asistencial ofrecida durante la transición y el período de gobierno democrático (energía, salud, productos alimenticios, programa escolar y municipal, ayuda humanitaria, desarrollo empresarial, etc.), Serbia espera firmar un acuerdo de asociación con la UE a fin de situarla en la rampa de salida hacia la negociación formal de entrada en la UE.

Todavía restan numerosas etapas parciales hasta la meta final. Sin embargo, como sucede en toda la región, los avances están condicionados a la consecución de objetivos específicos. Por todo ello, parece conveniente vincular los sacrificios concretos con las satisfacciones pretendidas, como bien puede considerarse, por ejemplo, la entrada de Serbia a la normativa diseñada por los países miembros firmantes del acuerdo de Schengen.

V. Montenegro y la Unión Europea.

Montenegro inició las reformas político-económicas antes que Serbia. La UE ha venido prestando asistencia a sectores específicos (infraestructuras, reforma administrativa, educación, ayuda humanitaria y a sectores que favorecen la democracia, etc.).

Una vez clarificada su vinculación (provisional) con Serbia, también apuesta por la integración europea sin reserva alguna, toda vez que su economía, volcada principalmente sobre los servicios, y con gran presencia del turismo ecológico, precisa del mercado europeo —conocido por su alto valor adquisitivo— para garantizar la prosperidad montenegrina.

¿Hasta qué punto la política exterior de Montenegro se va a distinguir de la de Serbia?. He aquí una cuestión nada baladí, pues indica las características peculiares, los lazos de amistad, la política de alianza y las posibilidades de expresar en el exterior los criterios manifestados en el interior. Según dispone el artículo 14 de la Carta Constitucional, la representación exterior de Serbia y Montenegro corresponde a una única personalidad jurídica (en la ONU, FMI, Banco Mundial, etc.), si bien se admite cierto margen de acción exterior a cada república en virtud de los artículos 14 y 15 de dicha Carta.

Como no puede ser de otra forma, Montenegro apoya la cooperación regional frente a sus vecinos. Ahora bien, a diferencia de Serbia, Montenegro postula una clara vocación mediterránea en función de sus propias características. ¿Significa que Montenegro suscribirá el llamado "Proceso de Barcelona" como elemento diferencial de su política exterior? Se trata de una cuestión compleja, que merece ser analizada con la debida profundidad, valorando todos los elementos favorables e inconvenientes. En verdad, este tema merece un estudio individualizado. De momento consideramos oportuno aportar algunos datos relevantes al mencionado debate. No olvidemos, en este contexto, que la experiencia histórica enseña algunos ejemplos de cooperación euromediterránea con la anterior Yugoslavia, como fueron la participación de este país en la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de Europa

y del Mediterráneo (EUROMED) durante el 5 y 6 de noviembre de 2001 y en el tercer foro parlamentario extraordinario euro-mediterráneo (8 de noviembre de 2001).

La Conferencia de Barcelona (27 y 28 de noviembre de 1995) marcó el inicio de una nueva asociación multilateral con vistas a crear una zona común euro-mediterránea de paz y prosperidad. El principal eje de prosperidad girara en torno a la futura creación de una zona de libre comercio, acompañado de ayudas financieras a los países mediterráneos mas necesitados. Paralelamente, se promociona la cultura entre los pueblos y se desarrollan contactos en los ámbitos social, cultural, educativo y humano.

Cabe plantear si Montenegro participará como socio o en calidad de observador. No debemos olvidar que la cooperación euro-mediterránea en ciertas áreas (protección del medio ambiente, energía, turismo, transporte marítimo) reviste carácter prioritario en los sectores políticos, económicos y sociales montenegrinos. Pero una mirada a la realidad actual señala que el proceso euromediterráneo no vive sus mejores momentos y necesita un relanzamiento difícil de obtener mientras siga estancado el proceso de paz entre israelíes y palestinos. Por lo demás, mientras que países candidatos a la UE (Chipre y Malta) participan en el dialogo euro-mediterráneo, los países mediterráneos de la región sureste europea (Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Albania) prefieren seguir vías distintas (y privilegiadas) de colaboración con la UE. Así las cosas, no parece fácil adoptar la decisión política de integrarse en un foro al cual los vecinos apenas muestran excesivo interés.

V. Conclusiones.

El reto de la estabilidad política en Kosovo, tema apenas mencionado a lo largo de las presentes páginas, desborda el radio de acción e influencia de la Unión Europea. La misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) quedó establecida mediante la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tanto los Estados miembros como la Comisión Europea han suministrado buena parte de la ayuda para reconstruir Kosovo. Así las cosas, la participación de las instituciones comunitarias se ha centrado básicamente en dispensar ayuda humanitaria, contribuir a la rehabilitación económica, apoyar a las instituciones de la sociedad civil y colaborar con la UNMIK.

Serbia y Montenegro han avanzado de forma notable en el proceso de reformas. Necesitan completar la adopción del *acquis communautaire* en sectores concretos y reforzar la cooperación en los Balcanes. Pero tan importante como lo anterior, han logrado clarificar —al menos por tres años— el status y las relaciones mutuas en aras de la prosperidad común. Bruselas alberga la esperanza de que con el transcurso del tiempo la unión de estados se consolide gracias a los positivos efectos que finalmente se obtengan y a la asistencia de la UE. Sin embargo, ya se baraja el escenario de la independencia como alternativa a un modelo de unión condenado al fracaso.

Quizás no sea el momento de insistir tanto en la unidad política, como alcanzar los efectos de una unidad económica en el mercado. Resulta un tanto contradictorio permitir el fraccionamiento del sistema económico serbio-montenegrino y al mismo tiempo defender la excelencia del amplio y consolidado mercado europeo.

Sea cual fuere el futuro constitucional, en la actualidad la Carta Constitucional ha vinculado la UE con Serbia y Montenegro. De acuerdo con su artículo tercero, la

integración en las estructuras europeas, particularmente la UE, constituyen uno de los fines perseguidos por ambas republicas. A tal fin deben armonizar sus legislaciones y prácticas con los patrones europeo e internacional (art. 3°).

Bruselas admite las dificultades que comporta el cúmulo de relaciones en la zona balcánica, singularmente el modelo de convivencia entre Serbia, Montenegro y Kosovo. Sin embargo, la estabilidad colectiva exige hacer frente —con toda la resolución y maestría posibles— a ese foco tradicional de tensión en el flanco sur oriental de Europa.

Nota bibliográfica:

- Drnovsek, J.: "Una decada en los Balcanes". *Politica Exterior*, num.74, vol. XTV, marzo-abril 2000.

- Edwards, G: "The Potential 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, 1997.

- Kintis, A.: "The EU's Foreign Policy and the War in Former Yugoslavia", en Holland, M. (coords.), *Common Foreign and Security Policy: The records and Reforms*. Herndon, 1997.

- Kramer, H.: "The European Union in the Balkans: Another Step Towards European Integration", en *Perceptions. Journal of International Affairs*. Vol. V. No. 3. Sept - Nov. 2000, pp. 22 -38.

- International Crisis Group: "Still buying time: Montenegro, Serbia and the European Union". *Balkans Report* No. 129, 7 May 2002.

- Idem: "Montenegro: Settling for Independence?" *Balkans Report* No. 107, 28 March 2001.

- Lopandic, D.: "Cooperation and Partnership between European Union and Mediterranean Countries", en *Adriatico*, No. 2. Vol. II/III, Autumn 1995/Spring 1996, pp.39 -52.

- Mandaci, N.: "Is Montenegro the Next?" en *Perceptions. Journal of International Affairs*. Vol. VI, No. 4, Dec. 2001 - Feb.2002, pp.78 - 96.

- Mihailovic, K.; Krestic, V.: *Memorandum of the Serbian Academy of Science and Arts. Answer to criticisms*. Belgrade, 1995.