

¿QUO VADIS, SERBIA? PERSPECTIVAS DEL PROCESO SERBIO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Pablo Rupérez Pascualena

Mercedes Millán Rajoy

Resumen

El artículo analiza el proceso de integración europea de Serbia, abordando en primer lugar los pasos que se deben dar para lograr ser miembro de la UE, y los avances que ya ha realizado este país (acuerdo de asociación y estabilización, y estatuto de candidato a la adhesión). Se analizan después los retos que le esperan (apertura y cierre de negociaciones, y firma del Tratado de adhesión), y una serie de particularidades del caso serbio que condicionan su proceso de integración europea (tradición de no alineamiento, carácter dual del país, relaciones con Rusia, influencia de la cuestión de Kosovo, reciente cambio de gobierno, entre otras). Finalmente se hace una estimación del tiempo que puede faltar hasta que Serbia sea miembro de la UE, y se establecen dos conclusiones: en contra de lo que se suele considerar, el actual gobierno serbio podría ser un factor de avance en vez de un freno a la integración europea, y los obstáculos a la misma podrían venir en el futuro no desde Belgrado sino desde Bruselas.

Palabras clave: Serbia, UE, ampliación, integración europea, Kosovo.

Introducción: De qué no vamos a hablar

Imagínese que abriera las páginas de una revista extranjera y encontrara que hay un artículo sobre la crisis económica en España, o sobre la posición española respecto al futuro de Europa, y con interés decidiera leerlo. El artículo comienza con un relato pormenorizado de la Batalla del Salado, el 30 de octubre de 1340 (como todos sabemos). Y a partir del resultado de la batalla, se hace un análisis de una supuesta mentalidad eterna e inmutable española, que explicaría nuestra actitud actual ante, por ejemplo, el proyecto europeo de Unión Bancaria. Usted se sentiría algo extrañado, considerando que han pasado más de 600 años y no se siente demasiado vinculado, la verdad, con la mentalidad de los soldados de Alfonso XI de Castilla.

Pues esto que suena exagerado es algo parecido a lo que sienten muchos serbios, sobre todo los cosmopolitas jóvenes de Belgrado, cuando ven que casi sistemáticamente cualquier artículo sobre cualquier cuestión relacionada con Serbia

en la prensa internacional comienza con una referencia o un relato de la batalla de Kosovo Polje, en junio de 1389. El campo de los mirlos, el rey Lazar. La elección entre un reino terrenal y un reino celestial. La derrota del bando cristiano. Y a partir de ahí, basándose en una supuesta intrahistoria o un carácter nacional inmutable, se juzgan cuestiones de la actualidad política serbia como su integración en la UE.

Este artículo no empieza el 28 de junio de 1389 en las llanadas de las afueras de Pristina. No pretende hacer el relato holístico e integrador para entender una supuesta psique colectiva serbia, ni explicar las claves del régimen de Tito o las guerras balcánicas de hace 20 años. Y tampoco trata sobre el debate del reconocimiento de la declaración de independencia de Kosovo. Solo intenta explicar el momento actual de la integración europea de Serbia. El trecho que ya se ha recorrido. El que queda por recorrer. Y algunos factores distintivos del caso serbio que lo singularizan frente a otros países que ya han realizado, con éxito, su integración en la UE. Para finalmente hacer una estimación del tiempo que puede faltar hasta que un Ministro serbio se siente, como uno más, en las reuniones del Consejo de la UE, y levante el cartel con el nombre “República de Serbia” para pedir la palabra. Y todo ello, con dos arriesgadas tesis sustentando el artículo: que la llegada del nuevo gobierno en Belgrado no tiene por qué suponer un parón en la integración europea de Serbia, sino que, paradójicamente, puede ser un factor dinamizador. Y que, cada vez más, los frenos a la integración europea de Serbia podrían estar no en Belgrado, sino en Bruselas.

¿Cómo subirse al tren europeo? Los pasos de la integración en la UE

En diciembre de 2009 el sociólogo Ivan Kuzminović, en un artículo¹ divulgado a través del ya legendario y siempre polémico programa Peščanik², hizo el cálculo de cuántos “escalones” (entendidos como pasos o hitos burocráticos) le faltaban aún a Serbia para llegar a ser miembro de la UE. Ya que cada Estado Miembro tiene que aprobar la apertura y cierre de cada uno de los capítulos negociadores, haciendo una multiplicación aproximada de todos los trámites pendientes y todas las aprobaciones necesarias señaló que a Serbia le faltaban aún, ni más ni menos, 1960 escalones. Kuzminović decía que *«en otro loco, aunque hermoso país, hay un extraño templo en lo alto de una montaña. Existe la creencia de que si subes sus 777 escalones, alcanzarás el cielo. Parece que nosotros sólo tenemos que subir 1960 escalones, pero no para alcanzar el cielo, sino más bien para volver a la civilización»*. Tal vez ya no sean 1960 los escalones que separan a Serbia de la UE, pero desde luego entrar en la UE sigue sin ser una tarea sencilla.

¹ “777 escalones al cielo”, disponible en traducción inglesa en <http://pescanik.net/2009/12/777stepstoheaven/>. Página web consultada, al igual que las del resto del artículo, durante septiembre de 2012. to-heaven/. Página web consultada, al igual que las del resto del artículo, durante septiembre de 2012.

² <http://pescanik.net/>

Los artículos 2 y 49³ del Tratado de la Unión Europea (TUE) estipulan los requisitos imprescindibles para que un Estado solicite su ingreso en la UE: ser europeo y respetar y comprometerse a promover los valores en los que se fundamenta la UE. La solicitud se dirige al Consejo de la UE, es decir a los Estados miembros, que deciden por unanimidad después de consultar a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Sin embargo, entre la petición inicial que realiza un país y el ingreso efectivo existe un largo y complejo camino: el proceso de adhesión. A lo largo del mismo, el aspirante debe ir cumpliendo criterios, alcanzando objetivos y haciendo reformas económicas, políticas y legislativas de tal calado que, a la postre, habrán transformado el país (o ésa es la idea al menos).

Como establece el mencionado art.49 TUE, las instituciones *«deberán tener en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo»* a la hora de decidir. Así, el primer paso consiste en cumplir los llamados *criterios de Copenhague*, es decir, los criterios de adhesión acordados por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, que se dividen en tres grandes grupos:

- *Criterios políticos*: el aspirante debe tener instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto y protección de las personas pertenecientes a minorías.
- *Criterios económicos*: es necesaria una economía de mercado funcional, capaz de afrontar las presiones competitivas del mercado único.
- *Criterios legislativos*: el aspirante debe tener la capacidad de asumir las obligaciones propias de un Estado miembro y absorber el acervo (*“acquis”*) de legislación comunitaria.
- Cuando el Consejo, previo análisis de la Comisión, considera que existe un grado aceptable de cumplimiento de estos criterios, otorga por unanimidad el estatuto de candidato a la adhesión al país solicitante, convirtiéndolo así en candidato oficial al ingreso en la UE.

La siguiente etapa es la apertura de negociaciones de adhesión: se trata de la esencia o núcleo duro de todo el proceso. Básicamente lo que se negocia es cuándo y cómo el Estado Candidato adoptará todo el *“acquis”* o acervo comunitario. Su contenido (no negociable) se divide en 35 capítulos negociadores (libre circulación de mercancías, transporte, energía, pesca, libertad, seguridad y justicia...) que se van abriendo y cerrando en función de los avances del candidato. Para que se produzca el

³ *“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”* (Art.2 TUE). *“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”.* (Art.49 TUE)

cierre de cada un contenido (no negociable) se divide en 35 capítulos negociadores (libre circulación de mercancías, transporte, energía, pesca, libertad, seguridad y justicia...) que se van abriendo y cerrando en función de los avances del candidato. Para que se produzca el cierre de cada uno de los capítulos, todos los Estados miembros deben dar su visto bueno y mientras permanezca un solo capítulo abierto, no puede concluirse el cierre del proceso negociador. “*Nada está cerrado hasta que todo está cerrado*” es el *mantra* habitual de Bruselas.

Una vez cerrados todos los capítulos negociadores la recta final comienza con la firma del Tratado de Adhesión, entre el Candidato, la UE y sus Estados miembros. Con esta firma, el Estado Candidato se convierte en Estado Adherente, participando ya en las reuniones y trabajos comunitarios, con un estatus de “observador activo”, pudiendo hablar pero no votar. Finalmente, el proceso culmina con el ingreso como miembro de pleno derecho en la fecha prevista en el Tratado de Adhesión, siempre que todos los Estados miembros lo ratifiquen.

A lo largo de toda esta andadura, de varios años, las instituciones europeas supervisan con lupa y acompañan los progresos del aspirante. La Comisión tiene un papel protagonista a través de sus documentos de “Estrategia de Ampliación” y sus “Informes de Progreso”. Estos documentos se publican anualmente en otoño, con el primero la Comisión explica los objetivos y perspectivas de ampliación y con los segundos pasa detallada revista a los progresos (o retrocesos) que cada uno de los aspirantes ha realizado ese año. Estos “Informes” sirven de base para que el Consejo decida si pasan o no a la siguiente etapa, cada uno al ritmo que corresponda según los méritos apreciados por la Comisión.

A grandes rasgos, ésta es la “carrera de obstáculos” que todo Estado debe superar para convertirse en miembro del club comunitario. Pero dentro de este sistema general, los Balcanes Occidentales, y por lo tanto Serbia, han gozado de un tratamiento privilegiado y preferente, materializado en un marco especial de relaciones con la UE hasta su adhesión: el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA). Lanzado en 1999, todavía con guerras abiertas en la región, y definido en la Cumbre de Zagreb del año 2000, que reunió a los entonces cinco países balcánicos y quince miembros de la UE, fue fortalecido por el Consejo Europeo de Tesalónica (2003) que confirmó que «*el futuro de los Balcanes Occidentales está en la UE*».

El PEA está pensado especialmente para estos países por ser una región que comparte unos elementos histórico-políticos, económicos y sociales comunes, y una especial vinculación con la UE. Sus grandes objetivos son la estabilización y transición hacia una economía de mercado, la potenciación de la cooperación regional, y la adhesión a la UE. Para alcanzarlos, el PEA cuenta con tres instrumentos:

- *Concesiones comerciales*: mediante las llamadas “medidas comerciales autónomas”, que otorgan libre acceso al mercado de la UE a la práctica totalidad de los productos balcánicos.
- *Asistencia económica y financiera*: durante el período 2000-2006 se llevó a cabo a través del programa CARDS (Community Assistance for

Reconstruction, Development and Stabilisation) y a partir de 2007 se realiza mediante el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IPA). Para el periodo 2007-2013 el IPA tiene una dotación de 11.500 millones de euros, que se desembolsan en distintos proyectos en ámbitos como la ayuda a la democratización, educación, desarrollo institucional, o cooperación regional.

- *Relaciones contractuales*: Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) bilaterales, firmados con cada uno de los países miembros del PEA atendiendo a sus respectivas situaciones particulares, pero que comparten unos objetivos y una estructura común: crear gradualmente una zona de libre cambio con estos Estados y llevar a cabo reformas que permitan la adopción de los estándares europeos en todos los ámbitos.

En consecuencia, para avanzar en su proceso de integración europea, los países de los Balcanes deben cumplir no sólo los criterios de Copenhague, sino también las obligaciones pactadas en los AEAs, como por ejemplo la promoción de la cooperación regional. Pero ante todo el Proceso de Estabilización y Asociación establece algo que no se ha determinado para otros países europeos: la promesa firme de que, si cumplen con las reformas necesarias, su lugar estará en la UE.

¿Dónde está Serbia?

Hoy en día los taxistas de Belgrado han llegado a desarrollar un talento pocas veces reconocido. Conduciendo a una velocidad absurda joyas de la automoción yugoslava como los Zastava 101, mientras en la radio resuena machacón algún éxito del pop balcánico, son capaces de debatir en detalle, no sólo sobre fútbol, política o mujeres, como todos los taxistas de Europa, sino sobre la integración europea de Serbia y la política de ampliación de la UE. Manejan con soltura conceptos como “lista blanca Schengen” (o sea, la exención de visados), “ser candidatos” o “la ratificación del SSP” (Acuerdo de Estabilización y Asociación, según sus siglas en serbio). El hecho de que prácticamente ya todo taxista se considere autorizado para escribir este artículo es una prueba clara de que el debate sobre la integración europea es constante y omnipresente en Serbia, aunque muchas veces es notablemente mistificado. Conviene recordar por tanto cuáles han sido los hitos fundamentales de ese proceso. Cada uno de los países inmersos en el proceso de ampliación se encuentra en una determinada fase, en función de sus progresos individuales a la hora de cumplir los criterios de adhesión. En consecuencia, y como es conocido, cada proceso es un mundo: mientras que Finlandia tardó menos de tres años en convertirse en Estado miembro (presentó formalmente su solicitud en marzo de 1992 e ingresó el 1 de enero de 1995), la andadura de Turquía ya dura veinticinco años (casi cincuenta si nos remontamos a 1964, fecha en la que entra en vigor el Tratado de Asociación UE-Turquía).

Como no puede ser de otra forma, también en el caso de los Balcanes Occidentales se aplica la norma de que cada país avanza con un ritmo propio: el 1 de julio de 2013 Croacia será el vigésimo octavo Estado Miembro, mientras que Bosnia

y Herzegovina todavía está lejos de obtener el estatuto de candidato. Sin embargo, es verdad que desde la UE se pretende que la toda región progrese de forma conjunta: aunque los países que la componen lo hagan cada uno a su ritmo, la idea es que ninguno se quede atrás. Y en este camino conjunto pero individualizado, ¿dónde se encuentra Serbia?

Muchos de los avatares de Serbia en este proceso están marcados por su reciente pasado histórico, en especial por las consecuencias de las Guerras Balcánicas en los años noventa. La cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) ha sido un elemento clave, que ha ido marcando el ritmo de la andadura. Así, el AEA no se firmó hasta el 29 de abril de 2008, después de que las negociaciones se interrumpieran durante más de un año (de mayo de 2006 a junio de 2007) porque se consideraba que Serbia no cooperaba suficientemente con el TPIY. La detención y entrega del general Zdravko Tolimir desbloqueó la situación. En todo caso, la ratificación del Acuerdo y la entrada en vigor del Acuerdo provisional o interino (sobre comercio y cuestiones relacionadas con el mismo) quedó aún condicionada a la plena cooperación con el Tribunal. El Acuerdo interino entró en vigor el 1 de febrero de 2010 y hoy sigue rigiendo las relaciones UE-Serbia. Efectivamente, aunque el proceso de ratificación del AEA se ha descongelado, todavía falta un Estado miembro por ratificar, Lituania, que ha venido denunciando el tratamiento dado por Serbia a los inversores lituanos, y mantenido una disputa para lograr el puesto de Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas (que finalmente logró el ex ministro de Asuntos Exteriores serbio, Vuk Jeremić). Mientras tanto, el Acuerdo interino seguirá aplicándose. La reciente detención y entrega de los dos últimos fugitivos, Ratko Mladić y Goran Hadžić (en mayo y julio de 2011, respectivamente) representó un importante avance, clave a la postre para lograr el desbloqueo del proceso de ratificación, casi ultimado, del AEA y por ende de la integración europea de Serbia.

En diciembre de 2009 tuvo lugar otra gran “conquista” serbia, muy celebrada por la población: la abolición de la exigencia de visados por parte de la UE para estancias inferiores a tres meses en los países Schengen. En este contexto, pocos días después de la liberalización de visados, el país presentó formalmente su solicitud de adhesión a la UE. La Comisión contestó a través de su Informe de Opinión el 12 de octubre de 2011.⁴ En él pasaba revista al grado de cumplimiento por parte de Serbia de los criterios de Copenhague y de las obligaciones del AEA, estableciendo así de hecho una “hoja de ruta” para las futuras negociaciones.

Con carácter general el balance era positivo: en el ámbito de los criterios políticos, se destacaba especialmente la solidez y madurez de la Administración Pública, la legislación electoral, el control civil pleno de las fuerzas de seguridad, la aplicación del Estado de Derecho o la cooperación calificada como “totalmente

⁴ “Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union”:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_rapport_2011_en.pdf

satisfactoria” con el TPIY. Entre los puntos débiles se encontraban la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, la necesidad de profundizar en la modernización del Poder Judicial y la situación de los centros penitenciarios.

En cuanto a los criterios económicos, la Comisión consideraba que Serbia dispone de una economía de mercado operativa, y alababa el grado de estabilidad macroeconómica del país y el alto grado de integración económica con la UE. Sin embargo advertía de la insuficiente flexibilidad del mercado de trabajo o la necesidad de mejorar el clima para las inversiones.

Por último, el grado de cumplimiento de los criterios jurídicos también era globalmente satisfactorio: a pesar de no estar en vigor, Serbia cumple adecuadamente con el AEA y en el terreno de la adopción de legislación no hay mayores problemas (aunque sí los hay para asegurar su ejecución posterior).

Por todo ello, la Comisión emitió un dictamen favorable a la concesión de estatuto de candidato, pero con la condición de que se retomara el llamado “Diálogo Belgrado-Pristina”. Es decir, se vinculó directamente su avance a las relaciones con Kosovo. Después de intensas negociaciones al término de las cuales el Consejo de la UE no llegó a una decisión concreta, el Consejo Europeo de diciembre de 2011 acordó trasladar la decisión a febrero de 2012. Las condiciones que se impusieron para que el resultado fuera positivo fueron: la ejecución de buena fe de los acuerdos del “Diálogo Belgrado-Pristina”, el logro de un acuerdo sobre la participación de Kosovo en las Organizaciones de cooperación regional, y una colaboración activa con KFOR y EULEX, es decir, las tropas de la OTAN y la Misión Civil de la UE en Kosovo. Llegado el momento, el Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo otorgó formalmente a Serbia el estatuto de candidato a la adhesión, después de que, en los días del 22 al 24 de febrero, Belgrado y Pristina llegaran a una serie de acuerdos en el marco del mencionado Diálogo.

El 10 de octubre de 2012 la Comisión ha emitido un nuevo “Informe de Progreso” sobre Serbia. Con carácter general, vuelve a confirmar el elevado grado de cumplimiento de los criterios políticos, económicos y legislativos. Sin embargo, matiza que es necesario “revigorizar” el ímpetu de las reformas, en especial en el ámbito del Estado de Derecho, y concretamente en el Poder Judicial, para asegurar su independencia, imparcialidad y eficiencia. El Informe también destaca que Belgrado debe prestar especial atención a los derechos de los “grupos vulnerables” y a la independencia de instituciones como el Banco Central.⁵

Al margen de estas consideraciones, se deja meridianamente claro que la prioridad clave para que la Comisión recomiende al Consejo la apertura de negociaciones de adhesión es «dar pasos claros hacia una mejora visible y sostenible de las relaciones con Kosovo».⁶ Como el año pasado, la Comisión se compromete a llevar a cabo un informe cuando considere que se cumple esta premisa.

⁵ “Serbia 2012 Progress Report”:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf

⁶ “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013”:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf

Por tanto, en resumen se podría decir que Serbia ha cumplido dos de los cuatro pasos fundamentales para la entrada en la UE: la firma y ratificación del Acuerdo de Asociación y Estabilización (a falta sólo de la ratificación de Lituania), y la concesión del estatuto de país candidato. Quedan aún los otros dos pasos trascendentales: la apertura y cierre de las negociaciones, y la firma y ratificación del tratado de adhesión. Se han logrado dos importantes elementos, la liberalización de visados, y la asistencia directa de la UE a través del IPA (que representa aproximadamente 200 millones de € anuales para Serbia provenientes del presupuesto comunitario). Y los informes de la Comisión son sistemáticamente positivos y señalan el alto grado de preparación del país para avanzar en su integración europea. El vaso podría verse como medio lleno.

Sin embargo, con la integración europea de Serbia siempre parece haber una sombra de duda. En Bruselas se recela de la fe europeísta y el compromiso de la clase política local, en especial de los partidos más nacionalistas. Y en Serbia se duda de que se estén dando de verdad pasos adelante, y no se esté simplemente perdiendo el tiempo y arrancando concesiones a Belgrado. Convendría disipar esas dudas. Serbia ha hecho ya mucho. Se ha comprometido mucho, y ha logrado avances notables. Quedan ya lejos los días en que circulaba el chiste en Belgrado sobre cómo reconocer a los únicos 20 europeístas del país: eran los 20 empleados de la Oficina de Integración Europea.⁷ Aunque esa Oficina sigue con su particular ubicación, en la calle Nemanjina, cerca pero separada de los ministerios y edificios del gobierno, compartiendo edificio con una panadería, el antiguo partido socialista yugoslavo, y una empresa china (ironías de los tiempos), muchos han hecho allí una gran labor hasta el momento, y siguen impulsando de forma callada la integración europea, en colaboración con los departamentos de integración europea de los distintos Ministerios.

Particularidades serbias al abordar el proceso de integración europea

En las relaciones internacionales se suele dar una variante curiosa del mecanismo de la proyección descrito en la psicología y el psicoanálisis. Tendemos a pensar que los demás actúan de acuerdo a mecanismos de pensamiento similares a los nuestros. Que abordan procesos, como la integración europea, de forma similar a como lo hicimos nosotros. Y al considerar que los demás piensan como nosotros, nos resultan irritantes comportamientos o declaraciones que no entendemos. Por ejemplo, se tiende a pensar que los países deberían abordar el proceso de integración europea de forma similar a la de anteriores ampliaciones. Pero ni ellos son como nosotros cuando éramos candidatos, ni la UE es la que era, habiendo perdido buena parte de su magnetismo. Y por supuesto, como señalara Paul Valéry, «*el futuro ya no es lo que era*». Elementos que fueron claves en otros procesos, como el consenso político, la voluntad de sacrificio, o la alta tasa de europeísmo y apoyo popular, hoy no tienen por qué estar

⁷ <http://www.seio.gov.rs/home.50.html>

presentes. Esto provoca a veces en las capitales europeas malestar al no entender comportamientos o declaraciones por parte de los políticos serbios. Para evitar malentendidos, habría que aclarar algunas particularidades del caso serbio al abordar la integración europea:

- **La tradición del no alineamiento, o del alineamiento múltiple**

En la cultura política de Serbia existe desde hace muchos años una tradición de no alineamiento, o mejor dicho de alineamiento múltiple. No es éste el lugar para analizar en detalle la formación y evolución de esa mentalidad desde la segunda guerra mundial. Baste decir que la tradición de no alineamiento sigue formando parte en muchas ocasiones del comportamiento de las élites políticas en Serbia, pero de una forma revisada. En la época de la Yugoslavia de Tito implicaba tener a la vez relaciones abiertas y fluidas con ambos bloques, dejándose cortejar, pero sin entrar plenamente en ninguno de ellos. Actualmente, elementos como el intento de equilibrio, la ausencia de compromiso total con ninguno de los grandes ejes o polos de la escena internacional, o el intento de compromiso con todos los grandes polos a la vez, algo que en muchas ocasiones es casi imposible, se evidencian día a día.

A un discurso profundamente europeísta de un ministro sigue un viaje a Rusia del Presidente en el que afirma que *«lo único que amo más que a Rusia es a Serbia»*.⁸ A una visita de un miembro del gobierno a los EEUU sigue el anuncio de un acuerdo de cooperación millonario con China, o de una coordinación en foros multilaterales con países como Irán. Este aparente apilamiento de elementos, uno a uno contrapuestos, suele provocar una intensa irritación e incompreensión entre mucho diplomáticos en las capitales europeas. Sin embargo, es algo normal para la lógica política serbia y allí no provoca extrañeza. En realidad, refleja en muchas ocasiones la dualidad de la sociedad. Serbia sigue siendo una sociedad de gran complejidad y con profundas dicotomías. La dualidad tiene múltiples binomios: campo-ciudad, tradición-modernidad, conservadurismo-progresismo, internacionalismo-aislamiento, Norte-Sur, entre otras. Ante la profunda dualidad de la población serbia, los líderes políticos, si quieren el respaldo de la mayoría, no diluyen sus mensajes, como harían en Europa Occidental, ni toman del todo una dirección determinada, sino que apilan mensajes uno a uno coherentes, pero contrapuestos o incompatibles en su conjunto. El ejemplo más obvio era uno de los lemas utilizados por el anterior Presidente, Boris Tadić, especialmente antes de las elecciones presidenciales de febrero de 2008, cuando manifestaba que quería *«Kosovo y la UE»*. Por ello, al igual que ocurre en estadística y econometría, no habría que intentar juzgar uno por uno los elementos o mensajes, sino la tendencia de la serie temporal.

- **Relaciones con Rusia vs. europeísmo**

⁸ “Kosovo and Independence: Another step”

<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/09/kosovo-and-independence>

Un corolario de la cuestión del no alineamiento es el de las relaciones de Serbia con Rusia. Ambos países tienen y tendrán siempre una relación privilegiada. Por lengua, religión, cultura, e historia. Además ambos países tienen crecientes relaciones comerciales e intereses económicos compartidos. Sin embargo, las relaciones de Serbia con Rusia suelen crear nerviosismo en las capitales de la UE, por pensar que esa relación puede estar al mismo nivel que la de la UE.⁹

Aunque se multipliquen los gestos, los viajes y las declaraciones públicas de amor mutuo, en realidad las relaciones entre Serbia y Rusia no deberían preocupar demasiado a la UE como posible competidor. Basta con mirar al refranero serbio, ese tesoro de sabiduría popular, para ver que el pueblo serbio entiende hasta dónde puede llegar la ayuda y relación con Rusia. Un curioso refrán serbio, equivalente al español “a Dios rogando y con el mazo dando”, reza literalmente “Dios está muy alto y Rusia está muy lejos”.¹⁰ Es decir, no esperes demasiada ayuda exterior por ese lado, ya que la ayuda (de Dios o de Rusia) al fin y al cabo es lejana e improbable.

Por supuesto, por lengua, religión, cultura, por esa tradición de no alineamiento o alineamiento múltiple, y para contentar al espectro de la población más conservador, el gobierno serbio seguirá coqueteando con la “relación privilegiada con Moscú”, y seguirá habiendo operaciones puntuales de gran relumbre (que luego o se suelen materializar, o no suelen provocar los resultados deseados). Pero al final del día Rusia seguirá estando muy lejos....

En realidad, de una forma pragmática todos saben en Serbia, aunque les guste más o menos, que su espacio natural es la UE. Tras la ampliación de 2007 y la adhesión el año que viene de Croacia, estarán literalmente rodeados de territorio UE. Las cifras de intercambio son claras: dos tercios del comercio de los Balcanes Occidentales se producen con la UE, y esto aumentará cuando entre Croacia. El sistema bancario serbio está totalmente dominado por bancos italianos, griegos, alemanes y austríacos. Las inversiones, los intercambios, los viajes al territorio Schengen, son incesantes. Los líderes políticos que abiertamente se oponen a la integración europea de Serbia se están convirtiendo en figuras irrelevantes. Como reza una frase habitual en Belgrado, convertida en nombre de una ONG europeísta, «*Europa no tiene alternativa*».

Eso sí, la popularidad de la UE está bajando. No se suele decir, pero las tasas de apoyo a la entrada en la UE en Serbia siempre han sido superiores a las de Croacia. Sin embargo, desde 2006 hasta hoy ese apoyo ha bajado del 70% al 50% (según el *Gallup Balkan Monitor*). Es una tendencia general en la zona, hasta cierto punto inevitable. La UE es vista desde fuera como algo cada vez menos atractivo y con menor capacidad de atracción gravitacional. Sin embargo, Serbia y su clase política tienden a mantener en conjunto un europeísmo estable, pero moderado y pragmático, con la cabeza, no con el corazón. De hecho, cada vez se consolida más un cierto “pensamiento único”, un europeísmo nacionalista-pragmático, o un nacionalismo

⁹ “Belgrade’s tricky balancing act”.

http://www.bne.eu/story4000/BALKAN_BLOG_Belgrades_tricky_balancing_act

¹⁰ “Bog visoko, a Rusija daleko”

pragmáticamente europeísta, que hace que a la postre los discursos de líderes de distintos partidos (Nikolić, Jeremić, Dačić, entre otros) sean difícilmente distinguibles para el lector no avisado.

En cualquier caso la UE se identifica con la senda de modernidad y reforma que debe seguir el país. El 68% de la población, según una encuesta de la Oficina de Integración Europea, considera que las reformas que exige la UE deberían ser llevadas a cabo en cualquier caso, ya que son necesarias para el país. Para gran parte de los ciudadanos no será un matrimonio por amor, sino por conveniencia. Eso sí, no esperemos de ellos ardor europeísta generalizado. Pero, ¿acaso podemos pedirles lo que no tenemos en muchos Estados Miembros?

- **El Ingrediente K: la influencia del dossier Kosovo en la integración europea**

Se quiera o no, hay que hablar del “ingrediente K” al hablar de la integración europea de Serbia, ya que su camino hacia la Unión seguirá marcado por sus relaciones con Kosovo. Como hemos señalado la Comisión y los Estados Miembros están de acuerdo en que Serbia cumple suficientemente con los criterios de Copenhague como para seguir progresando, pero para varios Estados Miembros la “normalización” de las relaciones entre ambos es un requisito necesario para los avances.

De hecho el logro del estatuto de candidato en el Consejo Europeo de marzo de 2012 estuvo vinculado a los pasos serbios en esa “normalización” de las relaciones con Kosovo. Los acuerdos alcanzados en la reunión del “Diálogo Belgrado-Pristina” del 22 al 24 de febrero (fundamentalmente sobre la participación de Kosovo en foros regionales y la gestión de los puestos de control en el límite entre Serbia y Kosovo) fueron imprescindibles para eliminar las reticencias de los socios más exigentes. Previsiblemente estos debates se repetirán en el futuro al abordarse la cuestión de la apertura de negociaciones.

Conviene sin embargo recordar una serie de elementos que suelen pasar inadvertidos: Kosovo le importa bastante poco a la población serbia. No suele de hecho aparecer en las distintas encuestas que se vienen realizando en los últimos años, en la lista de problemas más importantes para la población (donde sí aparecen de hecho cuestiones como la corrupción, la situación económica, la situación de la justicia, o el funcionamiento de los partidos políticos¹¹). Por otro lado, una gran mayoría de la población está convencida de que Serbia tendrá que reconocer a Kosovo al final como condición para entrar en la UE.¹² Pero, finalmente, ningún político serbio, de cualquier partido o grupo (a excepción tal vez del LDP de Cedomir Jovanović) parece estar dispuesto, por motivos electorales, políticos o psicológicos, a ser él el que arrastre ante la historia la etiqueta de ser el que firmó el reconocimiento de la independencia de Kosovo. Además la cuestión del norte de Kosovo en especial

¹¹ “Deset najvećih zala Srbije” <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/99317/Deset-najvecih-zala-Srbije>

¹² Un 80% de los encuestados según estudio que, en los días en que se escribe este artículo, está realizando la cadena B92, www.b92.net

no será fácil de solucionar: en esta zona residen unos 40.000 serbios que quieren seguir viviendo en lo que consideran su región, Kosovo i Metohija, dentro de su país, Serbia, y para los que las autoridades de Pristina resultan del todo ajenas.

En cualquier caso, conviene añadir que el no reconocimiento tiene una larga tradición en la cultura política balcánica y resulta allí bastante más habitual que en otras partes de Europa. Hay múltiples ejemplos, en el propio siglo XX, de países que no se reconocían, o no reconocían su nombre o parte de su territorio (Grecia y Albania, Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Hungría y Yugoslavia, etc.). Sin embargo, no reconocer al otro en la forma en la que éste quisiera no implica en absoluto ignorarlo, como muestra el hecho de que Serbia sea uno de los principales suministradores de energía y bienes a Kosovo¹³, o que los intercambios e inversiones griegas en ARYM sean numerosos. En resumen, el nudo gordiano en la integración europea de Serbia seguirá siendo Kosovo. Pero también eso podría ser visto de otra forma, en positivo. Si la única condición real es Kosovo (ya que el balance en el resto de áreas es más que optimista, como ha reconocido la Comisión en su Informe de Opinión), en el momento en que esa cuestión se solventara, y se deshiciera el nudo, ni la Comisión ni los EEMM tendrían razones justificables para impedir que se avanzara muy rápido en la integración europea de Serbia.

Perspectivas del nuevo gobierno serbio

Mucho se ha hablado, y a veces en un tono bastante sombrío y tremendista, sobre el resultado de las pasadas elecciones de mayo en Serbia, y la formación de un gobierno que tiene a Tomislav Nikolić e Ivica Dačić como Presidente y Primer Ministro, respectivamente.¹⁴ Por momentos pareció que en muchas capitales europeas había desagrado por la derrota de los supuestos “nuestros”, en referencia al ex presidente Tadić. Además se pecó de un cierto “eurocentrismo”, al pensar que las cuestiones relacionadas con “nosotros”, con la UE, habían sido la clave de las elecciones. Por decirlo así, consideramos que eligiendo a Nikolić, Serbia elegía darle la espalda a Europa. El análisis sin embargo debería ser algo más matizado.

Se tiende a pensar que Serbia tiene un *excepcionalismo* electoral, cuando en realidad allí se vota en gran medida de acuerdo con las mismas variables que en el resto de Europa: la gente básicamente quiere vivir mejor, tener trabajo, bienestar, mejores servicios públicos, y que no se produzcan lacras como la corrupción o el paro. Viéndolo desde ese prisma el análisis electoral se puede plantear de una forma más sencilla: El Partido Demócrata del Presidente Tadić sufrió una erosión por sus

¹³ Por ejemplo, según datos de la Agencia de Estadística de Kosovo en agosto de 2012 Serbia fue el primer exportador de bienes a Kosovo, con una cuota del 13,3%, seguido de Alemania (10,3%), e Italia (10,3%).

¹⁴ “Serbia retrocede”:

http://elpais.com/elpais/2012/07/31/opinion/1343757646_989038.html

muchos años en el poder, las vinculaciones con la corrupción y la falta de mejora en los niveles de vida. Creció el desencanto por la crisis económica, el paro y la mala gestión de las necesarias reformas, que en gran medida sólo habían enriquecido a una élite político-económica. Y a la vez la oposición logró una mejora de su imagen. Ivica Dačić logró reinventarse con una imagen de gestor eficaz como Ministro del Interior y renovar sus bases electorales. Y el ahora presidente Nikolić supo alejarse de la imagen de extremismo del Partido Radical Serbio, que ahuyentaba al sector del electorado conservador que abomina de los excesos y horrores de los años 90. Nikolić fue capaz de mostrarse como un líder nacionalista pero moderado y pragmático, libre de la imagen de corrupción, enriquecimiento ilícito e ineficacia del anterior gobierno. En resumen, ante la falta de un proyecto suficientemente atractivo (el “agotamiento de una narrativa”, como se diría ahora), se produjo una alternancia en el poder.

En los primeros meses del nuevo gobierno ha habido un notable debate sobre la dirección que tomará el mismo, en especial sobre si iría “hacia Bruselas o hacia Moscú”. Convendría por tanto traer a colación algunas claves de la clase política serbia. La longevidad política de sus líderes y su capacidad de supervivencia han resultado siempre notables. Se suele juzgar a muchos de ellos como “muy nacionalistas” (“hardcore nationalists” según la prensa anglosajona), pero en el fondo muchos de ellos muestran un notable pragmatismo y capacidad de adaptación para ofrecer a la población lo que creen que la población quiere, para lograr así mantenerse en el poder. En resumen, atesoran una notable capacidad para oler el viento y ofrecer lo que crean que les asegura la pervivencia.

En los años 90 fue el radicalismo nacionalista lo que a muchos les dio mayores réditos políticos, pero esos tiempos parecen haber pasado. Ahora sin embargo el mensaje que parece calar más entre la población es un incipiente pensamiento “mainstream”, ese “pensamiento único” mencionado que puede ser visto como un europeísmo nacionalista-pragmático, o un nacionalismo pragmáticamente europeísta. De hecho, aunque a veces no se entienda desde la UE, lo que ha llevado al poder a Nikolić y a Dačić es el alejamiento de los excesos, y un pragmatismo teñido de europeísmo moderado y nacionalismo revisado, siempre presidido por una búsqueda de la mejora del bienestar frente a la crisis económica.

A la vista de estos antecedentes, ¿qué es previsible que haga el nuevo gobierno serbio respecto a la integración europea? Tal vez convendría en este momento hacer como ese personaje del que habla Robert Kaplan en *Fantasmas balcánicos*, que acertaba en sus predicciones sobre la política balcánica porque decía no leer la prensa nunca, sino sólo pensar en términos históricos.

Claramente como hemos señalado algunos Estados Miembros seguirán pidiendo pasos en la normalización de las relaciones con Kosovo para avanzar en la integración europea de Serbia. Nuestra opinión es que el nuevo gobierno serbio probablemente seguirá dando esos pasos. Por varios motivos: No tiene que demostrar (como le ocurría a Tadić y al Partido Demócrata) un pedigrí nacionalista ante un electorado que sospecha de sus credenciales. Puede alegar que acaba de llegar al poder, y echar la culpa a los gobernantes anteriores (alegar que de hecho Kosovo ya

se perdió en 1999, y que otras opciones, como la partición, fueron arruinadas por las políticas erróneas del gobierno de Tadić¹⁵). Tiene ante sí cuatro años para intentar lograr avances en la integración europea y mejoras en la calidad de vida que hagan olvidar las cesiones que se puedan hacer ahora en esta cuestión. Y sobre todo sabe que es la moderación y el pragmatismo, y no el radicalismo, lo que les ha llevado al poder.

Por tanto, consideramos que lo más probable es que se mantenga un enfoque pragmático en la integración europea de Serbia: manteniendo el diálogo y la política ya iniciada por Dačić como Ministro del Interior de progresivo “disengagement” del norte de Kosovo (con reducción de fondos destinados a Kosovo), y permitiendo acuerdos sobre cuestiones prácticas concretas. En fin, todo aquello que permita la apertura de negociaciones a principios de 2013. Y al tiempo se seguirán produciendo declaraciones rotundas y robustas y referencias a la “línea roja del no reconocimiento”. En resumen, el nuevo gobierno no pondrá en peligro la integración en la UE, más bien la impulsará, aunque en ocasiones tensará la cuerda dialéctica con la UE de acuerdo con esa filosofía del no alineamiento, o del múltiple alineamiento, ya comentada.

Tal vez la UE no será la prioridad absoluta de este gobierno, pero seguirá siendo una prioridad importante de hecho. En Bruselas se suele usar la frase de que es necesario no sólo “talk the talk, but walk the walk”. En realidad este gobierno puede “walk the walk” de la integración europea, aunque podrá “talk many talks”: el europeísta, el prorruso, y el nacionalista¹⁶, según el momento y el interlocutor. Eso no debería distraer a la UE.

Y al final, de pronto, una fecha

Desde que este artículo empezó a gestarse, uno de sus principales objetivos fue la formulación en su parte final, en virtud de toda la información y análisis previo, de una fecha concreta, que responda a la pregunta que muchas veces se formula: ¿Pero, entonces, cuándo podría entrar Serbia en la UE?

Para calcular esa fecha habría que considerar todos los antecedentes expuestos, y compararlos con casos asimilables. Serbia, tras su AEA y la concesión del estatuto de candidato, está al borde de la apertura de negociaciones. Pues bien, desde que Eslovenia abrió las negociaciones hasta que entró en la UE pasaron 6 años. Aunque es cierto que era sin duda otra época, más proclive a la ampliación, y el tamaño y situación de Eslovenia facilitaron las cosas. Bulgaria por su parte tardó 7 años desde que abrió las negociaciones hasta que entró en la UE en 2007. Por tamaño, situación

¹⁵ Ésa parece ser ya la perspectiva adoptada por la nueva Viceprimera Ministra para la integración europea:http://www.b92.net/eng/news/politicsarticle.php?yyyy=2012&mm=09&dd=24&nav_id=82332

¹⁶ De hecho ésa parece haber sido la línea tomada por el presidente Nikolic en su discurso ante la AGNU:http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=09&dd=25&nav_id=82341

geográfica y características podría ser un ejemplo más cercano para Serbia. Finalmente, Croacia habrá tardado casi 8 años desde que abrió sus negociaciones hasta que consiga incorporarse a la UE, estando prevista dicha incorporación el próximo 1 de julio de 2013. Otros ejemplos darían más o menos el mismo rango de cifras.

Por tanto, se puede suponer que si Serbia, que ya es país candidato, obtiene la apertura de negociaciones (como parece probable) a principios de 2013, considerando lo positivo de las evaluaciones iniciales de la Comisión sobre su nivel de preparación para la adhesión, tras un plazo de algo menos de ocho años podría conseguir ser Estado miembro. En resumen, como dicen los economistas, “ceteris paribus”, es decir, si todas las demás variables permanecen constantes, y si todo va bien (una frase que no suele gustar mucho en los Balcanes), Serbia podría entrar en la UE el 1 de enero de 2021. No está muy cerca. Pero tampoco está tan lejos.

Este escenario sin embargo está sujeto a dos premisas fundamentales: que los Estados Miembros y la Comisión sigan percibiendo que hay avances en la normalización de relaciones con Kosovo, y que la llamada “fatiga de la ampliación” no haga que los Estados Miembros frenen el proceso de integración de nuevos socios en la UE. Por tanto, desgraciadamente, la integración europea de Serbia aún no es un proceso irreversible.

Conclusión

Tradicionalmente siempre se había considerado que los problemas para la integración europea de Serbia residían en Belgrado, en los juegos de poder y manipulaciones políticas de la élite dirigente serbia. Con la llegada del nuevo gobierno esos miedos se han vuelto a activar. Sin embargo, como se ha explicado, ese nuevo gobierno puede no suponer un freno, sino por el contrario un acicate.

La integración europea de Serbia seguirá, a un ritmo frustrante para algunos, e intolerable para otros. Habrá tensiones en el proceso negociador, declaraciones subidas de tono, fricciones entre los Estados Miembros, la Comisión y las autoridades serbias. Y los políticos serbios seguirán haciendo equilibrios en la cuerda floja con su complejo electorado y su realidad dual, para que Serbia siga avanzando en la senda europea pero sin que eso perjudique sus posiciones electorales.

Lo que nos debería preocupar no es si Serbia entrará, sino en qué UE podría intentar entrar. Tal vez para cuando Serbia esté frente a las puertas de la UE la que haya cambiado de verdad y sea irreconocible sea la propia UE. La actual crisis económica e institucional en Europa puede provocar que tras la entrada de Croacia los recelos ante la ampliación crezcan en el futuro, y se produzca un peligroso parón en la ampliación¹⁷, y una redefinición de la Política de Ampliación de la UE, uno de los pilares del ADN europeo desde hace décadas. Eso condenaría a varios países, entre

¹⁷ Analizado ya hace tiempo con clarividencia por Gerald Knaus, Daniel Korski y Heather Grabbe en “Beyond wait-and-see: The way forward for EU Balkan Policy”: http://ecfr.eu/page/-/ECFR21_BALKAN_BRIEF.pdf

ellos Serbia, a permanecer en lo que Dimitar Bechev ha llamado «*la periferia de la periferia*».¹⁸ Si ello ocurre, seremos nosotros los que estaremos condenando a Serbia a permanecer fuera de la UE. Tal vez hagan falta “*dos para bailar un tango*”, como gustan de repetir los funcionarios de Bruselas, pero para bailar un *kolo* balcánico con Serbia hará falta que los 28 Estados Miembros, y por ende la Comisión, quieran de forma decidida bailar.

Durante mucho tiempo el tópico decía que la integración europea de Serbia no iba bien porque el problema estaba en Belgrado, en la plaza de Nikola Pašić, en la breve distancia que separa el Parlamento del Palacio del Presidente. Sin embargo, la crisis económica e institucional, y el recelo de algunos Estados Miembros a las incorporaciones de nuevos socios, pueden hacer que dentro de poco los principales frenos a la integración europea de Serbia empiecen a estar más bien en la Rue de la Loi en Bruselas, en la breve distancia que va del edificio de la Comisión al del Consejo. Un tramo lleno de vericuetos negociadores e intereses nacionales cruzados. Probablemente los 110 metros obstáculos más difíciles y complicados de toda Europa.

Bibliografía básica

- “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012”:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
- “Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union”:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_rapport_2011_en.pdf
- “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013”:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf
- “Serbia 2012 progress report”:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf
- Glenny, Misha. *The Balkans, 1804-1999. Nationalism, War and Great Powers*. London: Granta Books.
- Pavlowitch, Stevan K. 2002. *Serbia. The history behind the names*. London: Hurst&Company.

¹⁸ “La periferia de la periferia: Los Balcanes Occidentales y la crisis del euro”:
http://ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf

Bibliografía complementaria

- Allcock, John B. 2000. *Explaining Yugoslavia*. New York: Columbia University Press
- Caplan, Richard. 2007. *Europe and the recognition of new states in Yugoslavia*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cigar, Norman, and Williams, Paul. 2002. *Indictment at the Hague. The Milosevic regime and crimes of the Balkan wars*. New York: New York University Press
- Čolović, Ivan. 2002. *The politics of symbol in Serbia*. London: Hurst & Company.
- Del Ponte, Carla. 2009. *La caza. Yo y los criminales de Guerra*. Madrid: Ariel.
- Goldsworthy, Vesna. 2006. *Chernobyl Strawberries. A memoir*. London: Atlantic Books.
- Gow, James. 2003. *The Serbian project and its adversaries. A strategy of war crimes*. London: Hurst & Co.
- Kaplan, Robert D. 2005. *Fantasmas balcánicos: Viaje a los orígenes del conflicto de Bosnia y Kosovo*. Barcelona: Ediciones B.
- Kaplan, Robert D. 2001. *Rumbo a Tartaria. Un viaje a los Balcanes, Oriente Próximo y el Cáucaso*. Barcelona: Ediciones B.
- Kapor Momo. 2007. *A guide to the Serbian mentality*. Belgrade: Editorial Dereta.
- Malcolm, Noel. 1998. *Kosovo: A short History*. New York York: New York University Press.
- Udovicki, Jasminka, AND Ridgeway, James (eds.). 2000. *Burn this house: the making and unmaking of Yugoslavia*. London: Duke University Press.
- West, Rebecca. 2001. *Cordero negro, halcón gris. Viaje al interior de Yugoslavia*. Barcelona: Ediciones B.