

---

## ¿Cómo salvar la consolidación democrática macedonia y la ampliación de la UE?

---

Zhidas Daskalovski

---

**Resumen.** La ampliación de la Unión Europea (UE) está amenazada. Hay poco entusiasmo entre los Estados miembros europeos por ampliar aún más la Unión. La ralentización del proceso de integración de la UE en los Balcanes Occidentales se ha visto acompañada por una desaceleración de la inversión en la región por parte de los Estados miembros de la UE. El lento proceso de ampliación ha afectado negativamente a la percepción de los ciudadanos en la región. En los Balcanes Occidentales las tendencias populistas y autoritarias han crecido. Macedonia es el ejemplo de estos procesos. Nuevas potencias regionales, como Turquía, Rusia y China, amenazan con utilizar el estancamiento en el proceso de ampliación de la UE. Es necesario mejorar la consolidación democrática en los Balcanes Occidentales y en la UE para ayudar al proceso. La consolidación de la democracia en la región depende del consenso y la cooperación de las élites, así como de la remodelación de las instituciones públicas claves, para que sean poderosas e independientes de las influencias partidistas. El caso de Macedonia es importante considerarlo ya que este país ha sido durante mucho tiempo candidato a la adhesión a la UE sin poder iniciar negociaciones. Unas reformas duras y la asistencia europea son necesarias para dinamizar el proceso de democratización en Macedonia y avanzar en la agenda de la ampliación

**Palabras clave:** ampliación de la UE, consolidación democrática, Balcanes Occidentales, Macedonia, crisis

## **1. Introducción**

Europa y la ampliación se enfrentan a tiempos difíciles. Hay poco entusiasmo entre los Estados miembros europeos por ampliar aún más la Unión. La ralentización del proceso de integración de la UE en los Balcanes Occidentales se ha visto acompañada por una desaceleración de la inversión en la región por parte de los Estados miembros de la UE. El lento proceso de ampliación ha afectado negativamente a la percepción de los ciudadanos en la región. En los Balcanes Occidentales las tendencias populistas y autoritarias han crecido. Macedonia es el ejemplo de estos procesos. Se le concedió el estatus de candidato de la UE en 2005, y desde 2009 la Comisión ha recomendado sistemáticamente que se inicien las negociaciones. El Parlamento Europeo también ha apoyado incesantemente la apertura de las negociaciones de adhesión. No ha ocurrido nada, principalmente debido a las objeciones de Grecia al uso del nombre de "Macedonia" por parte del país. Mientras tanto, el estado de consolidación democrática ha empeorado considerablemente. Unas reformas duras y la asistencia europea son necesarias para dinamizar el proceso de democratización en Macedonia y avanzar en la agenda de la ampliación.

## **2. Estado de la cuestión en el proceso de ampliación**

Desde mayo de 1999, el Proceso de Estabilización y Asociación (PAE) –como un enfoque progresivo y progresivo por país– y un paso intermedio en el camino hacia la adhesión ha sido el elemento central de la estrategia de la UE hacia los Balcanes Occidentales. Los días 19 y 20 de junio de 2000, en el Consejo Europeo de Santa Maria de Feira, todos los países de los Balcanes Occidentales fueron considerados candidatos potenciales a la adhesión a la UE. Pocos meses después, el 24 de noviembre de 2000, la perspectiva de una posible adhesión a la UE se confirmó en la Cumbre de Zagreb. En el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, todos los Estados miembros de la UE declararon su "apoyo inequívoco a la perspectiva

europea en los países de los Balcanes Occidentales" y que "el futuro de los Balcanes está dentro de la Unión Europea".

Croacia se convirtió en el nuevo miembro de la UE en 2013, pero el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker resumió en julio de 2014 el estado de ánimo actual de la ampliación dentro de la UE en la presentación de sus directrices políticas al Parlamento Europeo: "tomar un descanso de la ampliación para consolidar lo que se ha logrado entre los 28 [Estados miembros]. Por eso, bajo mi Presidencia de la Comisión, las negociaciones en curso continuarán y, en particular, los Balcanes Occidentales deberán mantener una perspectiva europea, pero no habrá más ampliaciones en los próximos cinco años". A pesar de las perspectivas pesimistas para los próximos cinco años, en los países de los Balcanes Occidentales se han producido algunos avances en lo que se refiere a la ampliación durante el período de la anterior Comisión Europea de 2009-2014.

El enfoque de la Comisión Europea ha sido abordar primero los fundamentos, priorizando las reformas relacionadas con:

- El Estado de derecho y los derechos fundamentales;
- La gobernanza económica y la mejora de la competitividad económica;
- El fortalecimiento de las instituciones democráticas (Comisión Europea, 2014).

Estos tres pilares están interrelacionados y los avances en estos ámbitos son fundamentales para determinar cuándo los países estarán plenamente preparados para unirse a la UE. En todos estos ámbitos, la Comisión pretende aprovechar al máximo los mecanismos y foros existentes para impulsar las reformas, por ejemplo a través de las estructuras del Acuerdo de Estabilización y Asociación, las negociaciones de adhesión o las iniciativas específicas de cada país, como los diálogos de alto nivel o los diálogos estructurados sobre el Estado de derecho.

Por lo que respecta al primer pilar, el Estado de derecho y los derechos fundamentales, la Comisión subraya que abordar el imperio de la ley en los primeros momentos del proceso de adhesión maximiza el tiempo en el que los países deben desarrollar sólidos antecedentes de aplicación de las reformas. Los progresos realizados

en virtud de los capítulos 23: justicia y derechos fundamentales y 24: libertad y seguridad de la justicia, deberán realizarse paralelamente al progreso en general de las negociaciones. La Comisión recuerda la existencia de la cláusula del "equilibrio global" de los marcos de negociación, y la posibilidad de detener las negociaciones sobre otros capítulos si los progresos en las cuestiones relacionadas con el Estado de derecho están rezagados (Comisión Europea, 2014-19).

El segundo pilar, el fortalecimiento de la gobernanza económica y la competitividad en los países de la ampliación, es crucial para cumplir los criterios económicos de adhesión a la UE. Las reformas deben intensificarse para lograr un crecimiento sostenible, mejorar el entorno empresarial y fomentar la inversión. El proceso de reforma debe intensificarse, ya que los países de los Balcanes Occidentales están a la zaga de los países de la Unión Europea, incluidos los llamados nuevos Estados miembros. El crecimiento en los Balcanes Occidentales se ha ralentizado desde la crisis financiera europea, mientras que la creación de empleo es lenta. La convergencia de los niveles de vida con los niveles de las economías de la UE también está retrasada. La región sufre una inversión baja, mientras que la emigración de la región se ha vuelto una cuestión de política tanto para la UE como para los Balcanes Occidentales. El 12 de mayo de 2015, los ministros de Finanzas de la UE y los Balcanes Occidentales adoptaron recomendaciones para garantizar unas finanzas públicas sanas y para aumentar la competitividad y el crecimiento a largo plazo en los Balcanes Occidentales y Turquía. Las recomendaciones se basan en programas de reforma económica que "se centran en el marco de la política macroeconómica y fiscal y, por primera vez, también en las reformas estructurales sectoriales, por ejemplo en materia de infraestructuras, educación y empleo, estructuras industriales, ambiente empresarial e integración comercial". (Hahn, 2015)

En relación con el tercer pilar, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la Comisión desea integrar mejor la reforma de la Administración pública en el proceso de ampliación, estableciendo "grupos especiales de reforma" con los países de la ampliación, "como foro para abordar las cuestiones horizontales de la reforma de la Administración pública, siguiendo los progresos y asegurando su consistencia". (Comisión Europea, 2014: 20)

La aplicación de diversas reformas en los países candidatos y potenciales candidatos está recibiendo el apoyo de la UE en el marco del nuevo Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA II). A través del IPA II, la UE aportará 11.700 millones de euros para el período 2014-2020, para apoyar a los países de la ampliación en su preparación para la adhesión y para apoyar la cooperación regional y transfronteriza. Se prevé que esto fortalezca aún más la estabilidad de la región, su economía y su potencial de inversión. Se espera que el IPA II facilite una mayor apropiación por parte de los beneficiarios a través de la integración de sus propias agendas de reforma y desarrollo. Se espera también que este mecanismo impulse a la sociedad civil en el proceso de democratización y europeización de los Balcanes Occidentales. La Comisión Europea y el Parlamento Europeo están continuamente trabajando en la mejora del proceso de ampliación en los Balcanes Occidentales.

En general, la UE es un importante factor impulsor de reformas en los países de los Balcanes Occidentales: la ampliación depende de la idea del "poder transformador de la UE" (Grabbe, 2006). Esto se extiende más allá de la democratización y el Estado de derecho. Como mercado único, la UE es el bloque comercial más grande del mundo, y apenas se puede imaginar que los pequeños países de los Balcanes Occidentales puedan lograr un crecimiento y una prosperidad sustancial fuera de la UE. No obstante, la experiencia adquirida en la ampliación ha demostrado que "la capacidad de la UE para impulsar las reformas democráticas liberales en los países candidatos no debe sobreestimarse, especialmente cuando se enfrenta a gobiernos no liberales y autoritarios". (Sedelmeier, 2014)

De hecho, tanto en la UE como en la región de los Balcanes Occidentales, el proyecto de ampliación se enfrenta a graves obstáculos. Los Estados europeos se enfrentan a diferentes problemas de su propia creación. Los ciudadanos de todo el continente se sienten menos conectados con las instituciones supranacionales europeas y los procesos de globalización. El progreso económico ha estado estancado y los líderes populistas han explotado los sentimientos antielitista. Aunque la ampliación no está en el orden del día en Europa, nuevos actores como Turquía y Rusia han surgido en la región. El islam radical tiene influencia entre la juventud musulmana insatisfecha. Mientras que el proceso de modernización en la región

se ha estancado, "una UE empañada y dividida es a menudo impotente para hacer cambios reales sobre la dinámica política balcánica de polarización, juegos de suma cero y nacionalismo tóxico. La libertad de los medios de comunicación y la lucha contra la corrupción son a menudo superficiales o simplemente inexistentes, mientras que los monitores independientes advierten contra los retrocesos en el progreso que se ha hecho". (Lasheras, 2014)

Los países candidatos son cada vez más conscientes de que las negociaciones tomarán mucho tiempo. Por ejemplo, para las negociaciones de ampliación de 2004 se tardó seis años. Sofía y Bucarest se unieron a la UE en 2007, negociando durante siete años. Croacia negoció entre 2005 y 2013. Es muy improbable que alguno de los países de los Balcanes Occidentales pueda unirse a la UE en esos periodos de tiempo. De hecho, en la audiencia de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo (AFET) de Johannes Hahn, nuevo comisario para la Política Europea de Vecindad y las Negociaciones sobre la Ampliación, algunos eurodiputados temieron que, si se prolonga demasiado, el proceso preparatorio podría obligar a algunos de los candidatos a renunciar" (Marini, 2014). Además, la crisis de la deuda griega causó un duro golpe a la narrativa de la ampliación como convergencia sostenida, modernización impulsada por la UE y prosperidad creciente. La duración del proceso de adhesión y la disminución del nivel de la inversión extranjera directa en la región aumentan el sentimiento de indiferencia hacia la UE y todo el proyecto de ampliación entre las élites regionales, influyendo en una cultura política pura y simple: la hostilidad entre el gobierno y los partidos de oposición y las tendencias autoritarias en la política interna.

¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LA UE PARA INCLUIR A OTROS PAÍSES EN LOS PRÓXIMOS AÑOS?

	ARYM	MONTE NEGRO	SERBIA
<b>Otoño 2014</b>	79	61	58
Primavera 2014	77	69	63
<b>Otoño 2013</b>	79	64	50
Primavera 2013	85	68	57
<b>Otoño 2012</b>	83	62	49
Primavera 2012	88	62	58
<b>Otoño 2011</b>	85	72	
Primavera 2011	84	72	
<b>Otoño 2010</b>	85		
Primavera 2010	88		

*Fuente: Eurobarometer,  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)*

Mientras, los gobiernos usurpan la consolidación democrática y la perspectiva de la ampliación de la UE de los Balcanes Occidentales progresa lentamente, y la recuperación económica se estanca, la confianza de la opinión pública en la ampliación de la UE ha comenzado a menguar. Desde 2011, según la encuesta del Eurobarómetro, ha pasado de un 85% a un 79% en Macedonia, y ha pasado de un 72% a un 61% en Montenegro. En Serbia el apoyo se ha mantenido en torno al 58%. Ha bajado del 58% inicial al 49% en 2012, a un 63% en la primavera de 2014, para caer de nuevo al 58% en el otoño de 2014. La encuesta de opinión pública más reciente de la Oficina de Integración Europea de Serbia en diciembre de 2014

revelaba un apoyo del 44% a la pregunta "Si hubiese un referéndum mañana sobre la siguiente pregunta "¿Apoya la integración de nuestro país en la Unión Europea, ¿cómo votaría?" El apoyo en esta encuesta ha ido constantemente disminuyendo desde el pico de 63% en abril de 2011.

### **3. Macedonia y ampliación de la UE**

Macedonia obtuvo el estatus de candidato a la UE en 2005, y desde 2009 la Comisión ha recomendado sistemáticamente que se inicien las negociaciones. El Parlamento Europeo también ha apoyado incesantemente la apertura de las negociaciones de adhesión. No se ha producido nada, principalmente debido a las objeciones de Grecia al uso del nombre de Macedonia por parte del país. Grecia se opone al uso de la denominación "Macedonia", alegando que Macedonia era un antiguo reino griego y Macedonia es el nombre de una región de Grecia adyacente a la ex república yugoslava que lleva el mismo nombre. Sigue siendo difícil de alcanzar para todas las partes una solución a la cuestión del nombre, incluidos los funcionarios de la UE y el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / vicepresidenta de la Comisión Europea Federica Mogherini (Retman, 2014).

En lo que respecta a las negociaciones para la adhesión, más allá del bloqueo griego sobre sus objeciones al uso del nombre de Macedonia, el país se enfrenta a un serio problema interno de consolidación democrática. Los partidos de la oposición han estado boicoteando al Parlamento, acusando a la coalición gobernante de fraude en las elecciones de abril de 2014. En febrero de 2015, Macedonia se sumergió en una crisis política cuando el líder de la oposición socialdemócrata Zoran Zaev comenzó a publicar grabaciones de conversaciones telefónicas ilegales. El primer ministro Nikola Gruevski y el jefe del Servicio de Inteligencia, Sasho Mijalkov, se enfrentaron a acusaciones por las cuales los últimos años habían clandestina e ilegalmente espiado a unas 20.000 personas, incluidos periodistas, líderes de la oposición, empresarios, activistas de ONG, académicos, líderes religiosos, la judicatura e intelectuales prominentes. Se discutió el contenido de las conversaciones



telefónicas, y se presentaron cargos penales contra Zaev, incluida la incitación al "derrocamiento del orden constitucional" y "el espionaje y la violencia contra altos funcionarios del Estado". Durante algún tiempo, todos los aspectos de la vida pública –desde la burocracia hasta las empresas públicas y la sociedad civil– han sido politizados. Las grabaciones aumentaron el temor a que el sistema de gobierno hubiera sido diseñado con el objetivo de maximizar la riqueza, el poder y la impunidad en beneficio de grupos y redes particulares, en lugar de servir al interés público. Mientras tanto, Mijalkov y los ministros de Interior y Transporte y Comunicaciones dimitieron, y Macedonia fue testigo de un sangriento conflicto con un grupo terrorista en Kumanovo en mayo de 2015, y más protestas de la oposición, algunas violentas, y una masiva campaña de apoyo llevada por el partido en el Gobierno, el VMRO- DPMNE.

Se desarrolló un acuerdo, negociado por la Unión Europea y los Estados Unidos, en junio y julio de 2015. Se anunciaron las primeras elecciones generales en abril de 2016. A partir del 20 de octubre de 2015, se instaló un gobierno de transición entre los dos principales partidos, VMRO-DPMNE y la Unión Social Demócrata (SDSM). Un nuevo fiscal especial fue designado para investigar los supuestos crímenes destapados con el escándalo de escuchas telefónicas. Como parte del acuerdo, Gruevski renunció en enero de 2016. La investigación sobre Gruevski y otros políticos del VMRO-DPMNE fue interrumpida en abril de 2016 por el perdón del presidente Gjorge Ivanov, que dio lugar a varias protestas. El VMRO-DPMNE supuestamente no estuvo de acuerdo con su acción. Zaev apoyó las protestas para revocar el perdón de Ivanov, a las que algunos llamaron "Revolución de colores". Los manifestantes exigieron la renuncia del Gobierno, la formación de un gobierno técnico y la anulación de las elecciones parlamentarias previstas para el 5 de junio de 2016, alegando que no existían las condiciones para la celebración de elecciones libres y transparentes. El Gobierno y sus partidarios, que organizaban también manifestaciones progubernamentales, sostuvieron que las elecciones del 5 de junio eran la única solución a la crisis política. Finalmente, las elecciones parlamentarias anticipadas se acordaron y se celebraron el 11 de diciembre de 2016. Las elecciones produjeron resultados no concluyentes: el partido gobernante ganó 51 de los 120 escaños en el Parlamento y el SDSM

49, proclamando la victoria e insistiendo en que formaría un nuevo gobierno.

En general, el estado de la democracia en Macedonia está gravemente en peligro. Desde hace algún tiempo se han politizado todos los aspectos de la vida pública, desde la burocracia hasta las empresas públicas y la sociedad civil. Quejas de control político del sistema mediático, la ineficiencia estructural de la Administración pública, el aumento de los costos por la entrada a la política de nuevos empleados, la debilidad de la ejecución de los reglamentos relativos a la financiación pública de los partidos, la arbitrariedad *de facto* de muchos procesos de toma de decisiones, la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y la clase política o la falta de un sentido de Estado en el funcionamiento del servicio público no son fenómenos nuevos. El sentimiento entre los ciudadanos es de que el sistema está diseñado con el objetivo de maximizar la riqueza, el poder y la impunidad en beneficio de algunos grupos y redes particulares, en lugar de servir al interés público.

Para muchos en Macedonia existe un amplio "sentido de la impunidad" de los funcionarios del VMRO-DPMNE y DUI, ampliado por una larga ausencia de alternancia en el Gobierno. El sentimiento es de que el primer ministro Gruevski y sus asociados han aprendido a maximizar la riqueza y el poder para su propio beneficio, mientras que extraen recursos a gran escala de la sociedad, y del empleo de parte de esos recursos a través del clientelismo y otros medios. Todas estas acciones se consideran tomadas para asegurar sus cargos, ganancias financieras e impunidad. Actualmente se cuestiona la legitimidad de la formulación de las políticas públicas, mientras que las normas sociales y la confianza en las instituciones públicas se desestabiliza. La confianza en el funcionamiento del sistema de controles y equilibrios se rompe. Es omnipresente la creencia de que ha habido un fracaso sistémico en el país.

La literatura sobre la captura del estado subraya que se presentan dificultades únicas para los formuladores de políticas, los profesionales y los ciudadanos interesados que desean abordarlas. Un reto importante es simplemente obtener información detallada y documentada sobre las estructuras y procesos reales que acompañan a este fenómeno (Hellman et al., 2000). Los informes de progreso de la

UE, los análisis de diversos grupos de reflexión y el contenido de las conversaciones grabadas proporcionan a los macedonios amplias evidencias, aunque sean superficiales. Los ciudadanos necesitan centrarse en el segundo reto "creando presión pública sostenida bajo la cual incluso las instituciones capturadas van en contra del interés de sus captores y vuelven a servir a sus ciudadanos bajo escrutinio público". El tercer desafío es mantener las instituciones reformadas fuera de la órbita de la captura del estado (Hellman et al., 2000). La siguiente sección presenta un conjunto de ideas sobre cómo hacer reformas para que haya una masa crítica de agencias que no estén bajo la captura del Estado, asegurando que aquellas instituciones que han sido reformadas permanezcan libres de presiones internas, así como externas.

#### **4. Reforma y procesos necesarios para la Macedonia europea**

La primera e inmediata cuestión a abordar es devolver la política a la normalidad y la decencia. Ser político no debe conferir privilegios especiales. Los políticos no deben abusar del sistema y deben tener la humildad y la responsabilidad como virtudes. Los políticos macedonios no deben disfrutar de ingresos extraordinarios; tampoco deben gozar de varios privilegios ocultos como lo hacen actualmente (por ejemplo, los ingresos adicionales de la membresía en varias juntas de supervisión y del Gobierno, gastos extravagantes de viaje y dietas, uso ilimitado, sin contar pago público de teléfonos móviles, automóviles o comidas en restaurantes). La política en Macedonia debe ser abierta y transparente, no usarse para beneficios privados o de partido durante las campañas electorales y más allá. Integridad significa jugar según las reglas establecidas, no subvertirlas, ni siquiera en aras de la ganancia ideológica o partidista. Los políticos son elegidos por los ciudadanos para tomar decisiones sobre la base de investigaciones fundadas en la evidencia de políticas realizadas por servidores públicos en cooperación con el análisis de expertos de *think tanks*, universidades, sindicatos, asociaciones patronales, asociaciones empresariales y activistas de la sociedad civil. Los políticos no son elegidos para aislarse y basar sus decisiones en intereses propios o partidistas.

Además, dado que existen problemas típicos relacionados con la corrupción y la influencia política / partidista en la independencia de las instituciones públicas, los medios de comunicación y los procesos electorales, Macedonia debe centrarse en el fortalecimiento de la independencia y en las competencias de varias instituciones públicas que pueden influir en las problemáticas ya mencionadas: la Oficina de Auditoría del Estado, el Organismo Regulador de Medios de Comunicación, el Servicio de Radiodifusión Pública (MRT), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Comisión Anticorrupción, la Comisión Electoral Estatal, la Comisión de Libertad de Información, Comisión de Antimonopolio y la Comisión de Protección contra la Discriminación. Se podría prever un sistema de elección/nombramiento de funcionarios en estos órganos mediante un voto consensual en el Parlamento, donde, por ejemplo, las nominaciones serían confirmadas por una gran mayoría y los candidatos tendrían apoyos mayoritarios. Entre otras cosas, el fortalecimiento de la eficacia y el papel de las instituciones mencionadas influirán a corto plazo en la equidad de las elecciones. La celebración de elecciones libres y justas, en las que la votación no será disputada por ninguna de las partes, debería ser una prioridad para el futuro cercano.

Un aspecto clave de este compromiso es mejorar el monitoreo y la evaluación en la formulación de políticas públicas en general. Macedonia debe pasar de la supervisión tradicional, que se centra en la supervisión de la ejecución, es decir, el seguimiento de los insumos (dinero, recursos, estrategias), las actividades (lo que realmente tuvo lugar) y los productos (los productos o servicios producidos). Este enfoque se centra en el monitoreo de los resultados de un proyecto implementado, programa o política, y se utiliza a menudo para evaluar el cumplimiento de los planes de trabajo y el presupuesto. El Gobierno debe comenzar a utilizar el monitoreo basado en resultados, lo cual implica la recolección regular de información sobre el desempeño de las políticas públicas. El monitoreo basado en resultados demuestra si una determinada ley, programa o política está logrando sus metas declaradas. Sin embargo, esto no debería utilizarse como un incentivo para una mayor ampliación de la Administración pública, sino que debería llevarse a cabo mediante la reforma de sus actuales capacidades y eficiencia para ajustarse al

nuevo enfoque de supervisión basado en resultados. Este enfoque está en consonancia con la estrategia de adhesión a la UE, ya que la Unión pide repetidamente que se intensifiquen todos los informes de progreso para que la legitimidad del resultado en el país se refuerce en lugar de centrarse únicamente en la legitimidad de las decisiones. Necesitará inevitablemente la creación de un marco de monitoreo y evaluación que actualmente falta, así como, por parte de los funcionarios públicos, la adquisición de ciertos conjuntos de capacidades, así como el nivel de conocimiento y comprensión de los administradores públicos para las actividades de monitoreo basadas en resultados.

La planificación presupuestaria basada en resultados se entiende como la elaboración de presupuestos basados en la relación entre los niveles de financiación del programa y los resultados esperados de ese programa. La planificación presupuestaria basada en resultados es una herramienta que los administradores de programas pueden usar para administrar desembolsos presupuestarios más eficientes y efectivos en cuanto a costes. Es una forma de asignar recursos para lograr objetivos específicos basados en los objetivos del programa y los resultados medidos. La clave para entender la planificación presupuestaria basada en el concepto "resultado". En este método, todo el marco de planificación y presupuestación está orientado a los resultados. La presupuestación de los programas no consiste simplemente en cambiar la forma en que se presenta un presupuesto, sino en cambiar la forma en la que los funcionarios, el personal público y gubernamental piensan en el Gobierno, cómo planifican, administran y presupuestan. Cada ministerio y agencia competente necesita involucrarse en el proceso para desarrollar una estructura de programa para su presupuesto. La dirección y el personal del ministerio, no los consultores, deben realizar el trabajo. Esto también implica que un país no debe simplemente importar una clasificación de programas de otro país y tratar de adoptarla. Al mismo tiempo, la presupuestación por programas basada en el rendimiento está en consonancia con los requisitos de adhesión a la UE para Macedonia y este es un compromiso que el Gobierno no aplica desde 2009.

A largo plazo, el Gobierno macedonio debería establecer modelos de supervisión y evaluación basados en resultados, considerando los resultados y los impactos, en oposición a la orientación tradicional de

monitoreo e implementación, que solo analiza los insumos y los hitos para la implementación del proyecto en lugar de la implementación del programa. El monitoreo, la evaluación y la planificación presupuestaría basada en resultados deben incluir la recopilación sistemática y continua de datos sobre la implementación de políticas públicas para medir los resultados y deben incluir indicadores con los cuales se puede medir la progresión hacia el cumplimiento de los objetivos. Además, debe facilitarse el ajuste y la adaptación, lo que contribuirá a una gestión más eficaz de las políticas públicas. Esta facilitación del monitoreo y evaluación integral a través del consenso y el desarrollo de la capacidad –con miras a aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas– debería ser una prioridad. Las evaluaciones de impacto reglamentario y otras medidas y compromisos de planificación presupuestaría basada en resultados presuponen ya una planificación estratégica para la medición de metas e indicadores. Para el éxito de los modelos de formulación de políticas basados en resultados es pertinente un tiempo para la deliberación, la implementación, el ajuste y la medición del impacto y los resultados. El estilo de gobernanza promovido en la última década fue bastante contrario a ello, marcado por una política no inclusiva debido a la falta de tiempo, siendo los procedimientos expresos para la adopción de nueva legislación ocultados con éxito por la necesidad de hacer frente a las presiones para así acelerar la adhesión a la UE. Por lo tanto, un nuevo gobierno debe hacerlo paulatinamente, definir varios resultados por sectores y dedicar un periodo necesario a una implementación que permitirá el tiempo para la medición de los resultados y la deliberación de nuevas soluciones políticas. Dichas mejoras, debido a la escasa capacidad del Gobierno en materia de supervisión y evaluación y planificación presupuestaría basada en resultados, pueden ejecutarse mediante la incorporación de expertos independientes y actores de la sociedad civil.

Por consiguiente, Macedonia debe mejorar de inmediato en transparencia fiscal –la exhaustividad, la claridad, la fiabilidad, la puntualidad y la pertinencia de la información pública sobre el estado pasado, presente y futuro de las finanzas públicas–, porque es fundamental para una gestión fiscal eficaz y para la rendición de cuentas. Ayuda a garantizar que los gobiernos y el público tengan una imagen exacta de las finanzas públicas al tomar decisiones

económicas, incluidos los costes y beneficios de los cambios en las políticas y los riesgos potenciales para las finanzas públicas. Las crisis actuales han puesto de manifiesto problemas originados por la falta de declaración pre-presupuestaria y la falta de debate sobre el presupuesto central en el Parlamento; la falta de un presupuesto para los ciudadanos y el intercambio de información presupuestaria accesible para los ciudadanos comunes; la ausencia de informes sobre la deuda pública en el documento presupuestario; la falta de informes sobre las transferencias de empresas de propiedad estatal (como ELEM, T-home, AEK, etc.) a otras empresas públicas como JSP, MTV y otros. El informe separado de la deuda pública externa no es suficiente, debe incluirse en el presupuesto, ya que se financia y administra a través del presupuesto, así como debe incluir la deuda no solo con las instituciones financieras externas sino también con los prestatarios comerciales. La transparencia fiscal debe proporcionar a la asamblea legislativa, los mercados y los ciudadanos la información que necesitan para responsabilizar a los gobiernos.

Al unirse a la Asociación de Gobierno Abierto, el Gobierno de Macedonia se ha comprometido a mejorar continuamente en la constitución de instituciones gubernamentales abiertas, transparentes, confiables y eficientes que comuniquen y cooperen con los ciudadanos. Las prioridades para la implementación transparente de actividades gubernamentales, así como la inclusión de las ONGs, son prioridades que se deben poner en práctica. Es imperativo que el sector civil se utilice más activamente en los procesos de formulación de políticas. Macedonia necesita desarrollar una cultura de inclusión y respeto por los derechos de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y políticas, incluyendo la adopción de leyes y el acceso a información. Una mejor aplicación de la Ley de Acceso Libre a la Información de Carácter Público también debería ser una prioridad, especialmente proporcionar datos de primera mano a los ciudadanos para que no exista una necesidad real de recurrir a la Ley para pedir cierta información.

La reforma de la judicatura debe ser un proceso continuo, importante ahora tanto como a largo plazo. La aplicación de la legislación anticorrupción requiere un Poder Judicial eficiente, previsible y responsable, capaz de responsabilizar al Ejecutivo por la ley y de interpretar y hacer cumplir los términos de la Constitución. La

independencia de la judicatura frente a la interferencia indebida directa por parte del Gobierno y el poder de hacer cumplir sus decisiones son cruciales en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción. Por lo tanto, la ejecución de las sentencias es la cuestión clave y el Gobierno macedonio debe proporcionar los recursos necesarios para su cumplimiento. Dada su importancia, el Tribunal Constitucional podría contribuir más al desarrollo de las políticas públicas.

A medio y largo plazo, los macedonios de todos los credos deben exigir una mayor democratización de nuestros partidos políticos. Los partidos étnicos deben adoptar plataformas partidarias más matizadas, basadas en ideologías políticas y no únicamente en promover intereses particulares de familiares. El sistema electoral no solo debe tener en cuenta el papel de la mujer, superando la cuota actual del 30%, sino también ofrecer a los ciudadanos opciones para elegir a los candidatos sobre la base de las virtudes individuales, tal vez mediante el uso del modelo de listas abiertas o una combinación de un sistema mayoritario y de representación proporcional, como el utilizado en Alemania. Para reducir el sistema electoral de tensiones interétnicas que inducen a la acomodación étnica, por ejemplo, podría ser utilizado la agrupación de votos en las elecciones locales o presidenciales. A través de la agrupación de votos los políticos en una sociedad heterogénea buscarían apoyo fuera de su propio grupo con el fin de ganar las elecciones y los votantes intercambiarían votos a través de los límites de cada grupo. La transparencia de las elecciones debe plantearse tanto en términos de financiación de los partidos como de cobertura mediática.

A medio y largo plazo, los macedonios también deben insistir en profundizar en los procesos de descentralización. La profundización en los principios de una representación equitativa y justa definida con el Acuerdo Marco de Ohrid a nivel municipal en combinación con campañas electorales moderada; tal como se prevé anteriormente, debería tener esto un efecto reconciliador sobre las relaciones interétnicas en el país. Macedonia debe centrarse en la aplicación de la Estrategia de Educación Integrada y adoptar un enfoque más proactivo para garantizar que las identidades étnicas, culturales y lingüísticas de todas las comunidades disminuyendo el umbral del 20% para el uso oficial de las lenguas minoritarias. Este umbral es



uno de los puntos de contención que se cierne sobre el proceso de elaboración del censo.

Dada la problemática que se observa en el caso de las escuchas, varias formas de democracia participativa, como el Programa del Foro Comunitario apoyado por Suiza, deben ser tomadas en consideración a medio y largo plazo. La participación electrónica para la definición de problemas, si no en los procesos de planificación estratégica y presupuestación, debe ser un objetivo para que los ciudadanos puedan participar eficazmente a nivel local. En general, debería ser un objetivo una presupuestación participativa que permita la intervención de los ciudadanos en la concepción y / o asignación de finanzas públicas. Al hacerlo, alentará a los macedonios a formar parte de la "esfera pública" en lugar de permanecer atascados en la desconexión cívica y el cinismo apolítico que parecen haber plagado nuestros sistemas políticos en los últimos años. Esta participación de los ciudadanos aumentará la justicia social al involucrar a los pobres y excluidos y ayudará a los individuos a ser mejores ciudadanos a través de la supervisión del gasto público, ayudando así a reducir la corrupción y el nepotismo, potenciando una gama más amplia de activistas políticos, reduciendo el elitismo y el clientelismo. Y, al final, proporcionando a los ciudadanos un mayor acceso a servicios básicos y mejores condiciones de vida (Moynihan, 2007).

## **5. La necesidad de un pacto de la élite y un acuerdo político**

El estado actual de la cuestión y el conflicto entre las élites se asemejan distintivamente a las circunstancias descritas por los politólogos en la literatura sobre las transiciones democráticas. Los autores claves en este campo señalaron que el paso crítico para una democratización exitosa incluía la transformación de las élites desunificadas en uniones consensualmente unificadas, a través de un arreglo de las élites sobre las disputas básicas entre ellas (Higley y Burton, 1987; Burton y Higley, 1989; O'Donnell, G. y Schmitter, 1986; Higley y Gunther, 1992). Un pacto de élite, un acuerdo o un arreglo político son un acontecimiento relativamente raro en el que las facciones de la elite nacional en conflicto, de repente y deliberadamente, reorganizan sus relaciones negociando

compromisos sobre sus desacuerdos más básicos. Tales pactos son procesos en los que las élites previamente desunidas y en guerra, repentinamente, reorganizan deliberadamente sus relaciones negociando compromisos sobre sus desacuerdos más básicos, logrando así la unidad consensual y sentando las bases de un régimen democrático estable. Como alternativa, los pactos políticos son un conjunto de acuerdos formales e informales entre actores políticos en disputa para disipar una disputa potencialmente perjudicial; establecen una base para una competencia política moderada y pacífica entre los principales campos de las élites. Un pacto de élite también puede definirse como un acuerdo explícito, pero no siempre explicitado o justificado, entre un selecto conjunto de actores que buscan definir (o mejor, redefinir) las normas que rigen el ejercicio del poder sobre la base de garantías mutuas para los "intereses vitales" de quienes entran dentro de él. El efecto de estos acuerdos es transformar fundamentalmente las relaciones entre las facciones de las élites existentes, creando una estructura de élite consensualmente unificada que proporciona una base para una estabilidad política duradera. Después de los acuerdos, las élites siguen afiliadas a partidos, movimientos y creencias en conflicto, pero comparten un consenso sobre las instituciones gubernamentales y los códigos y reglas de las competiciones políticas. La esencia de un acuerdo de élite es ventajoso para las élites, y será aceptado por sus respectivos partidarios.

En la Ciencia Política, los pactos de élite están relacionados con los acuerdos políticos. Ambos están relacionados con la actual crisis macedonia. Los acuerdos políticos son el entendimiento común entre las élites sobre cómo el poder debe ser organizado y ejercido incluyendo instituciones formales y acuerdos informales (DFID). Cada estado se basa en un acuerdo político que representa el resultado de la contienda y la negociación entre las élites y entre los grupos sociales y aquellos que ocupan la autoridad dentro del Estado y la sociedad más ampliamente. El enfoque de los acuerdos políticos se centra en las negociaciones formales e informales, negociaciones, pactos y acuerdos entre los actores de las élites, como impulsores cruciales de las instituciones y políticas locales que promueven o frustran el logro del crecimiento sostenible, la estabilidad política y el desarrollo socialmente inclusivo. La OCDE determinó el término en

referencia a cómo el equilibrio de poder entre grupos de élite se resuelve mediante un acuerdo en torno a las reglas del compromiso político (2011). El acuerdo político puede ser (re) modelado por causa de un evento único (como un acuerdo de paz), o puede reflejar un proceso de intercambio y (re) negociación que se extiende en el tiempo cuando lo que importa es la conducta de los actores clave.

Los científicos políticos han sostenido que los acuerdos de élite son provocados por una crisis aguda y profundamente peligrosa que empuja a las élites a abandonar la competencia y cooperar para efectuar un cambio de régimen. Los acuerdos de élite se producen a través de negociaciones relativamente rápidas entre los líderes de las principales facciones de las élites. Las negociaciones son conducidas por líderes políticos experimentados. A menudo son negociaciones cara a cara, parcialmente secretas, entre los principales líderes de las principales facciones/partidos de élite. A través de una combinación de habilidad, desesperación y accidente, se rompen los impasses y se producen compromisos cruciales que resultan en acuerdos formales escritos. Los acuerdos escritos comprometen públicamente a las facciones de élite debido a las concesiones y garantías que se han hecho. Pero los acuerdos formales y las constituciones por sí mismas apenas son suficientes para producir la aceptación de la élite común de un nuevo código de conducta política, que es la consecuencia más importante y duradera de un acuerdo de élite. Detrás de tales acuerdos debe haber mucha paciencia y comportamiento conciliador entre los actores de las élite más centrales.

El acuerdo de élite como orden político nuevo y transformado nacido de la crisis y logrado a través de la cooperación de las élites es crucial para nuestro país. El acuerdo de las élite políticas "domesticas": lleva a compromisos entre los líderes políticos, genera prácticas compartidas entre las élites políticas rivales y define las sanciones si se incumplen. Después de los acuerdos, las élites siguen afiliadas a partidos, movimientos y creencias en conflicto, pero comparten consenso sobre las instituciones gubernamentales y los códigos y reglas de las competiciones políticas. La política ya no mata, "ya no es un asunto belicoso, (...) se afirma como el *modus operandi* estándar de una política"; solo un acuerdo lleva a una democracia estable (Sartori, 1995). Necesitamos este acuerdo lo antes posible en Macedonia.

Los políticos macedonios han estado durante mucho tiempo en desacuerdo sobre las instituciones gubernamentales, en conflicto por su dominio, y tenían una actitud de "el ganador se lleva todo". Es imperativo que los actores políticos y sociales entiendan que la consolidación de la democracia viene a través de la cooperación no basada en intereses personales, sino en intereses orientados a la sociedad. Para que la democracia se consolide, es imperativo que los partidos políticos y los políticos muestren voluntad política en las negociaciones y en la creación de instituciones superando los intereses mezquinos y efímeros. VMRO-DPMNE y SDSM deben abrir inmediatamente los canales de comunicación. Debe haber un acuerdo rápido sobre los pasos necesarios a seguir. Planes de acción para la reforma de instituciones clave (como la Oficina de Auditoría del Estado, el Organismo Regulador de Medios de Comunicación, el Servicio de Radiodifusión Pública (MRT), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Comisión Anticorrupción, la Comisión Electoral Estatal, la Comisión sobre Libertad de Información, la Comisión Antimonopolio y la Comisión de Protección contra la Discriminación). Debería prepararse y organizarse lo antes posible un censo, incluso sin plantearse la cuestión de la pertenencia étnica (la identificación lingüística podría utilizarse en el censo, ya que, en realidad, esto es clave para la formulación de políticas educativas, por ejemplo, no recopilando datos sobre la identidad étnica para evitar tensiones innecesarias sobre las disposiciones del Acuerdo de Ohrid de otorgamiento de derechos en las municipalidades locales a las poblaciones de más del 20%, y reduciendo las tensiones innecesarias sobre el equilibrio étnico en el país). Se debe buscar un consenso para tener una posición unificada sobre las objeciones griegas al nombre. En el interior, las ideas constructivas deben ser discutidas para que puedan llegar a la posición del otro lado. Dado que las reformas previstas aquí se aplicarían y la política volvería a la normalidad, éstas podrían traer un nuevo amanecer a la Macedonia democrática y un acercamiento del país hacia la integración en la UE.

## **6. La UE para involucrar a Macedonia y a la región**

Desde un punto de vista estratégico y geopolítico, la UE debe revitalizar el proceso de ampliación en la región. Sin embargo, un impulso reforzado para la reforma por parte de los gobiernos de los Balcanes Occidentales es un requisito previo para el éxito de cualquier continuación del proceso de ampliación. Aunque la región sea estratégica y geopolíticamente importante, la adhesión a la UE no se realizará a menos que los países interesados realicen las reformas necesarias. La transparencia y la rendición de cuentas son necesarias en las reformas, por lo que se debe hacer más hincapié en mejorar las instituciones y los organismos que supervisan y evalúan la formulación de políticas públicas. Las élites de los Balcanes Occidentales deben ser inducidas a abandonar la mentalidad de confrontación predominante y pasar de la desunión a la unidad trabajando juntos para promover el proceso de ampliación y la gobernanza democrática en general. Debe reforzarse la cooperación regional y la UE debe prestar asistencia a través de las diversas instituciones multilaterales existentes. No tiene sentido trabajar en la adhesión a la UE si la región no mejora y no coordina mejor sus propias actividades y proyectos destinados a ayudar a la vida de los ciudadanos. Bruselas debería aceptar que algunos de los problemas regionales, especialmente los que afectan a las cuestiones bilaterales y las relaciones de "buena vecindad", quedarán sin resolver sin la participación directa de la UE. En general, sin perspectivas de adhesión a la UE, los países de los Balcanes Occidentales se enfrentan al riesgo de una implosión socioeconómica y una consolidación autoritaria. Los países de los Balcanes Occidentales necesitan más asistencia y atención de la UE que los candidatos de Europa Central que se adhirieron a la UE en y desde 2004.

Los políticos de la región deben comprender que la consolidación de la democracia depende del consenso y la cooperación de las élites. Esto es necesario en los Balcanes Occidentales tan pronto como sea posible. De hecho, la UE debería presionar a los partidos políticos de los Balcanes Occidentales para desacelerar la mentalidad de las élites políticas. Debería fomentarse el diálogo entre las partes y una cultura de creación de consenso sobre cuestiones e instituciones políticas.

Para salvaguardar los progresos en la ampliación de la UE del fomento de intereses políticos individuales de los partidos políticos, la UE debería insistir formalmente que los candidatos a puestos clave lideren el proceso de adhesión de cada país –el negociador en jefe, ministro y viceministro de Integración Europea, presidente del Comité Parlamentario para la Ampliación de la UE y posiciones similares–, elegidos o designados por consenso entre los partidos políticos de los respectivos parlamentos nacionales. Cuanto más formalmente participen los partidos gobernantes y de oposición en el proceso de ampliación, menos estarán dispuestos a adoptar una posición de confrontación contra las reformas necesarias. La adopción de políticas consensuales reducirá las disputas entre partidos y disipará las tensiones que contribuyen a la mentalidad "el ganador se lleva todo". Aunque podría parecer que la UE intenta interferir en los asuntos internos de los países de la región, esta medida implicaría señalar a las élites y a los ciudadanos de la región que la solución política y el consenso sobre la ampliación de la UE es un tema crucial para la democratización y el desarrollo socioeconómico de los Balcanes Occidentales.

Los problemas relacionados con la corrupción y la influencia política del partido en la independencia de las instituciones públicas, los medios de comunicación y los procesos electorales son frecuentes en todos los Balcanes Occidentales, un punto reiterado en los informes de progreso de la Comisión Europea. Para hacer frente a estas barreras a la integración de la UE en la región, la UE debería utilizar el IPA II para seguir apoyando las reformas en los "países de la ampliación". La UE debería seguir insistiendo, a través del IPA II, en la reforma de la judicatura en la región. La aplicación de la legislación anticorrupción requiere un Poder Judicial eficiente, previsible y responsable, capaz de responsabilizar al Ejecutivo bajo la ley, e interpretar y hacer cumplir los términos de la constitución. La independencia del Poder Judicial frente a la interferencia indebida directa –y el poder de hacer cumplir sus resoluciones– es crucial para los esfuerzos de la lucha contra la corrupción. La aplicación de las resoluciones es la cuestión clave, y los gobiernos de los Balcanes Occidentales deben dar su consentimiento para proporcionar los recursos necesarios. Dada su importancia, los tribunales constitucionales de la región podrían contribuir más al desarrollo de

las políticas públicas, y la UE podría mejorar este proceso a través de los fondos del IPA II, para el análisis por parte de los grupos de reflexión del papel y la eficacia de estos tribunales o programas de hermanamiento, para fortalecer su capacidad.

En general, estas reformas y procesos, si se ponen en marcha, contribuirán en gran medida al fortalecimiento de la consolidación democrática en los países de los Balcanes Occidentales y a la mejora de su preparación en el proceso de ampliación de la UE. Las reformas en los países balcánicos no serán suficientes si prevalecen las actuales tendencias populistas anti-UE entre los Estados Miembros en las próximas elecciones en todo el continente. Sin embargo, es mejor que los países de los Balcanes Occidentales sean plenamente democráticos por su propio bien, y si se estimula el proceso de la UE, mejor para ellos también.

### Referencias bibliográficas

- Burton, Michael, and Higley, John (1987), "Elite Settlements", *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 3.
- Burton, Michael, & Higley, John (1998), "Political Crises and Elite Settlements", en Mattei Dogan and John Higley (eds), *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*. Lanham and Oxford: Rowman & Littlefield.
- Byrne, Andrew (2015), "Macedonia hit by vote-rigging allegations", *Financial Times*.
- DfID (2010), "The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States: Findings from ten years of DfID funded research on Governance and Fragile States 2001-2010". London: DfID.
- European Commission (2014), *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015*, the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels.
- Grabbe, Heather (2006), *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. London: Palgrave [Studies in European Union Politics].
- Gunther, Richard (1992), "Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement", en John Higley and Richard Gunther (eds), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.

- Hahn, Johannes (2015), "The EU, the Western Balkans and Turkey adopt joint economic policy recommendations for Enlargement countries to push competitiveness, long-term growth and structural reforms", Commission Announcement.
- Hellman, Joel S., Jones, Geraint, and Kaufmann, Daniel (2000), "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2444.
- Higley John, and Michael Burton (1989), "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns", *American Sociological Review*, No. 54.
- Higley, John & Richard Gunther (1992), "Elite Transformation and Democratic Regimes", en John Higley and Richard Gunther (eds), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University.
- Francisco de Borja (2014), "Eight Inconvenient Truths on Bosnia and EU Policy in the Western Balkans", *ECFR Commentary*, European Council on Foreign Relations.
- Moynihan, Donald P. (2007), "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", en Shah, Anwar, *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank.
- O'Brennan, John (2013), *Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans in The Crisis of EU Enlargement*. London: London School of Economics (LSE) Special Report.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe, and Whitehead, Laurence, eds. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD (2011), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*. DAC Guidelines and Reference Series. OECD Publishing.
- Rettman, Andrew (2014), "Mogherini Backs Western Balkan Enlargement", *EU Observer*.
- Sartori, Giovanni (1995), "How Far Can Free Government Travel?", *Journal of Democracy*, Vol. 6.
- Sedelmeier, Ulrich (2014), *Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004-2014*, Brussels: Heinrich-Böll-Stiftung.