

## **Anuario Internacional CIDOB 2004 edición 2005**

### **Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2004.**

¿De camino a la unión Europea? Los protectorados Europeos en los  
balcanes occidentales.  
Gerald Knaus

# ¿De camino a la Unión Europea? Los protectorados europeos en los Balcanes Occidentales

**Gerald Knaus,**  
presidente del European Stability Initiative (ESI),  
Berlín-Prístina-Estambul

Fue el incidente más violento del año en Europa sud-oriental y tomó por sorpresa a casi toda la comunidad diplomática europea: el 17 de marzo de 2004 se produjeron estallidos de violencia, primero en la ciudad dividida de Mitrovica y luego en todo Kosovo. El detonante fue un falso rumor, propagado por medios de comunicación agresivos, según el cual unos serbios con perros habían perseguido a un joven albanés que acabó ahogándose en el río. Por la mañana aparecieron francotiradores a lo largo de los puentes que separaban la parte albanesa de Mitrovica de la serbia, y nutridos grupos de hombres enfurecidos de todas las edades se enfrentaron entre sí. También en otras zonas de Kosovo se congregaron multitudes agresivas que atacaron a miembros de comunidades minoritarias y a la misión internacional. Los pocos serbios de Kosovo que seguían viviendo en los centros urbanos, como por ejemplo en Prístina, la capital de Kosovo, fueron obligados a abandonar sus hogares. Diversas poblaciones a las cuales los serbios habían comenzado a regresar en los meses anteriores fueron destruidas por las llamas. El ejército atacó los edificios de la administración de la UNMIK (Misión de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo), destruyeron numerosos vehículos de la policía de Naciones Unidas y se enfrentaron a la KFOR (Fuerza de Paz para Kosovo) en batallas callejeras. Las iglesias de Kosovo, abandonadas por las fuerzas internacionales y por la policía

de Naciones Unidas supuestamente encargada de protegerlas, fueron destruidas por las masas. Tras dos días de violencia unas 18 personas resultaron muertas, en tanto que varios miles fueron evacuadas y sus casas incendiadas. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2004), dos meses después de los altercados, 2.638 nuevos desplazados seguían sin poder regresar a sus hogares.

Los altercados supusieron un ataque a la sociedad multiétnica de Kosovo y demostraron la vulnerabilidad de muchos jóvenes albaneses a la influencia de los extremistas. En los disturbios participaron, según los cálculos de la KFOR, hasta 50.000 individuos. Por su causa, los Balcanes regresaron a los titulares de los medios de comunicación internacionales, planteando incómodos interrogantes sobre los límites de la estabilización lograda en los años anteriores. Los políticos serbios denunciaron airadamente a la administración internacional de Kosovo. Según el Gobierno serbio, la erupción de violencia era la prueba de lo que muchos habían afirmado desde Belgrado durante años: que un Kosovo multiétnico es imposible. Un comentarista serbio (Milosevic, 2004) sostuvo que hacía falta una “ingenuidad irresponsable o una total falta de interés para defender la idea de que un Kosovo multiétnico sometido al terror de la mayoría albanesa es un proyecto posible y realizable”. El primer ministro de Serbia, Vojislav Kostunica, declaró: “Confío en que resulta claro para todos que un paraíso multiétnico en Kosovo es imposible, aún más que la utopía comunista de una sociedad sin clases” (VIP, 29.03.04). Algunas voces externas manifestaron su coincidencia. Según un comentarista del *Financial Times*, “la propia idea alternativa de un Kosovo multiétnico carece de base demográfica... La partición parece ser una de las dos únicas soluciones posibles para que algún serbio siga viviendo en Kosovo. La otra es reintroducir fuerzas de seguridad serbias en Kosovo” (Caldwell, 2004). Nunca antes el objetivo básico para Kosovo de la comunidad internacional –crear una sociedad multiétnica y democrática– había sido tan abiertamente cuestionado como lo fue en marzo de 2004. Otros vieron en los estallidos de violencia una señal de advertencia que indicaba la frustración en rápido ascenso de muchos kosovares frente a una situación económica cada vez más deteriorada.

La administración internacional resultó muy afectada. La violencia había sido precedida por manifestaciones contra la UNMIK en todo Kosovo, estimuladas por titulares de periódicos que acusaban a la UNMIK de actuar como una fuerza de ocupación. Las propuestas del Gobierno serbio de avanzar hacia una partición de facto de Kosovo, separando los territorios serbios y los albaneses, fueron rechazadas. Pocos meses después dimitió el jefe de la misión de Naciones Unidas en Kosovo, siendo reemplazado por un enérgico danés, Sören Jesen Petersen, que anteriormente había sido enviado especial de la UE en Macedonia. Hasta finales de 2004 no hubo prácticamente más violencia interé-

nica en Kosovo y al acabar el año quedaba claro que casi todos los serbios de Kosovo que habían vivido en Kosovo antes de los altercados se habían quedado allí.

Los violentos incidentes de marzo, no obstante, plantearon interrogantes de mayor alcance sobre la futura posición de los Balcanes del sur en Europa. Sólo unas semanas después, en mayo de 2004, en toda Europa se celebraba con fuegos de artificio la mayor y más ambiciosa ampliación de la historia de la Unión Europea. En verano de 2004 Croacia, con diferencia el Estado balcano-occidental económicamente más desarrollado, fue declarado oficialmente candidato a convertirse en miembro de la UE. En la cumbre de diciembre de 2004 en Bruselas, Bulgaria y Rumania recibieron plenas garantías de que ingresarían en la Unión Europea el 1 de enero de 2007 como miembros de pleno derecho. También a Turquía se le prometió que empezaría las negociaciones de adhesión en 2005. En pocas palabras, mientras la violencia étnica y el futuro político de un protectorado de Naciones Unidas dominaban los titulares de la prensa internacional referidos a los Balcanes Occidentales, la mayor parte de las sociedades de la Europa sudoriental eran objeto de titulares muy distintos

y su evolución política seguía una lógica muy diferente.

A lo largo de 2004 la brecha entre los Balcanes Orientales y los Occidentales siguió creciendo. Los ciudadanos de Serbia-Montenegro, Albania, Bosnia-Herzegovina y Macedonia debieron enfrentarse a la incómoda realidad de que su región se estaba volviendo una zona de estancamiento, rodeada por muros de visados que impedían una comunicación

fluida con el mundo exterior, patrullada por tropas internacionales y estrictamente controlada por las misiones de policía auspiciadas por la UE. En Serbia y Montenegro, la introducción por parte de Rumania –por mucho tiempo considerada atrasada pero ahora bien encaminada para ingresar en la UE– de la exigencia de visado para los ciudadanos serbios, siguiendo los pasos de Hungría, representó un choque. No es así como los habitantes de Serbia-Montenegro se habían imaginado su futuro en octubre de 2000, cuando el mundo entero les dio la enhorabuena por la exitosa expulsión de Slobodan Milosevic. 2004 fue el año en el que la visión de un gueto sud-balcánico, rodeado de estados candidatos y miembros de la UE, pareció convertirse en una nueva realidad.

### Estatuto y atraso

El núcleo de la inestabilidad de los Balcanes del sur en 2004 fue la situación sin resolver de Kosovo. En ella convergieron tres dinámicas que ensombrecieron los

logros de la misión de Naciones Unidas. La primera dinámica fue el doloroso ajuste de la vida económica, a medida que la provincia, sometida a un subdesarrollo crónico, se adaptaba a un futuro sin ayudas a la reconstrucción. Kosovo vivió una crisis de desempleo creciente y el nuevo sector privado surgido en el período de la posguerra demostró ser incapaz de generar nuevas oportunidades de empleo para la gran capa demográfica de jóvenes que presionaba sobre el mercado de trabajo. La segunda dinámica fue el desencanto cada vez mayor de los ciudadanos con la administración de Naciones Unidas y con sus propias instituciones políticas, percibidas como poco sensibles a sus preocupaciones e impotentes frente a la crisis social y económica. La tercera fue la falta de una perspectiva clara para resolver la cuestión del estatuto de Kosovo, una exigencia planteada con insistencia creciente por los políticos albaneses de Kosovo pero a la que todas las fuerzas políticas importantes de Serbia se oponían.

Desde la celebración, en 1999, de la primera conferencia internacional de donantes para Kosovo, un objetivo ampliamente compartido por la comunidad internacional era el de “sentar las bases para la recuperación liderada por el sector privado y para el crecimiento a largo plazo” (Banco Mundial, 1999). En 2004 se acumulaban indicios de que ese objetivo no se había alcanzado. En marzo de 2004, el FMI señalaba que “la actividad en la mayor parte de los sectores se ha frenado, dado el estancamiento e incluso el descenso de los ingresos y la falta de avances para enfrentarse a los obstáculos a la competitividad de las exportaciones y al acceso a los mercados vecinos... Aparte de cierto crecimiento del empleo en el sector público, el empleo global parece haberse estancado, si no contraído” (FMI, 2004/p.1). Las perspectivas eran de mayores privaciones. En palabras del FMI, más tarde o más temprano tendría que haber “una dolorosa retracción, en tanto que el crecimiento flaquea y que los ingresos gubernamentales disminuyen” (FMI, 2004/p.1). Había, además, pocas perspectivas de que la inversión privada se recuperara en un futuro cercano. El gasto público seguía siendo insostenible: gravar la economía con un 37% del PIB para financiar un gasto que ni siquiera mantiene el stock de capital existente “no redundará en un crecimiento autosostenible” (FMI, 2004/p. 4).

Una mirada más atenta a los datos macroeconómicos revelaba la paradoja de la evolución de los acontecimientos de la posguerra. Las estadísticas oficiales presentadas en las diferentes conferencias de donantes parecían reflejar unas cifras de crecimiento impresionantes: 11% del PIB en 2001 y 7% del PIB en 2002 (Ministerio de Economía, 2002). El presupuesto de Kosovo de 2003 preveía incluso unas tasas de crecimiento de 18 a 19% para el período 2003-2005 y la predicción se basaba en el rápido crecimiento registrado (*Kosovo General Government 2003 Budget*, p. 16). Al mismo tiempo, sin embargo, las estimaciones oficiales del PIB kosovar han sido revisadas constantemente a

“El núcleo de la inestabilidad de los Balcanes del sur en 2004 fue la situación sin resolver de Kosovo”

la baja. En diciembre de 2001, el FMI lo calculaba en 1.850 millones de euros (FMI, 2001) y en junio de 2003 en 1.570 millones de euros (FMI, 2003). En diciembre de 2003, las instituciones financieras internacionales y la UNMIK calculaban el PIB de Kosovo en 1.340 millones de euros (UNMIK, 2003). Estas diferencias indicaban una preocupante falta de bases estadísticas fiables que permitieran calcular cifras de crecimiento. También revelaban el creciente sentimiento de incomodidad entre los funcionarios internacionales con relación a la naturaleza de la economía de posguerra.

De hecho, más allá de las cifras oficiales, desde 1999 se habían producido pocos cambios reales en las estructuras de la economía de postguerra de Kosovo. El *boom* de la posguerra se financió con transferencias, siendo, por ende, precario. A medida que las donaciones decaían —en el caso del mayor donante, la UE, desde un pico de más de 300 millones de euros al año hasta menos de 50 millones en 2004— y que la presencia internacional militar y civil se reducía, el *boom* de la posguerra se convirtió en una crisis de la posguerra. La mayor parte del crecimiento operado desde 1999 tuvo lugar en el comercio y en el sector de venta al detalle, en la administración pública y en el sector de la construcción. Las fábricas de ladrillos hicieron buenos negocios, así como los carpinteros y los importadores de tejas o de muebles. Sin embargo, como ocurre en cualquier país en situación de postconflicto, el auge de la reconstrucción tuvo una vida breve. La media de empleados en las empresas de construcción de Kosovo cayó de 9,1 trabajadores en el primer cuatrimestre de 2002 a 2,4 en el primer cuatrimestre de 2003 (Ministerio de Economía de Kosovo, 2003). El sector privado que había surgido desde 1999 consistía predominantemente en empresas comerciales y de construcción de pequeñas dimensiones y baja intensidad de capital. Algunos empresarios locales consiguieron generar una riqueza rápida como importadores. Sin embargo, dejando de lado los materiales de construcción, algo de mobiliario y un pequeño sector de procesamiento de alimentos, la producción local era prácticamente inexistente. En la “zona industrial” de Prístina, la mayor de Kosovo, se alquilaban 66 parcelas. Sólo 16 estaban ocupadas por productores, todos ellos con tres empleados o menos. Casi todos fabricaban marcos de puertas y ventanas. La recuperación del sector privado que muchos observadores extranjeros vieron surgir con impresionante velocidad en los años inmediatamente posteriores a la guerra demostró ser poco consistente.

El principal problema social que surgió a resultas de ello fue el subempleo generalizado. La mayoría de las personas trabajaban fuera de la economía formal, en tareas esporádicas o sin registrar, incluyendo a los numerosos agricultores dedicados a cultivos de subsistencia, que vivían casi completamente al margen de la economía monetaria. Esa economía informal era probablemente más importante que la economía formal. Sin embargo, la existencia de una gran “zona gris” en

la economía no hacía que el problema del subempleo resultara menos serio.

El empleo registrado en Kosovo suponía un total de 147.000 puestos de trabajo. La mayor parte —casi tres cuartas partes de todo el empleo oficial— pertenecía al sector público, a los codiciados puestos de trabajo de maestros, oficiales de policía, jueces y funcionarios ministeriales o municipales. Cuando las autoridades de Kosovo empezaron a incluir a la “economía gris” en sus cálculos de empleo, contaron 141.000 trabajadores agrícolas. Casi ninguno de ellos estaba registrado por las autoridades impositivas; el cálculo se hizo contando cada domicilio rural como granja y dando por supuesto que en cada uno había una persona empleada en la agricultura, aun tratándose de pura subsistencia y teniendo en cuenta que son pocos los productos que llegan alguna vez al mercado. Incluso en el caso de que las cifras de empleo manejadas (ver Tabla 1) tengan en cuenta al mundo de la agricultura de subsistencia, así como a las importantes zonas grises de la construcción, el comercio y los servicios, la cifra total de empleados en Kosovo ascendía sólo a 325.000 personas para una población en edad laboral de alrededor de un millón. Aun en los supuestos más generosos, la tasa de la fuerza de trabajo económicamente activa es inferior a un tercio.

**Tabla 1. El subempleo en Kosovo**

	Empleo oficial (datos de impuestos a los salarios)	Empleo oficial y no oficial (estimaciones)
Agricultura	2.000	141.800
Comercio, hoteles, restaurantes	21.400	39.500
Manufacturas	27.600	30.000
Educación	28.900	28.900
Administración pública	23.500	23.500
Construcción	5.000	16.000
Donantes / ONG	13.200	13.200
Salud	13.000	
Transportes/Comunicaciones	4.700	9.400
Servicios personales	4.700	6.600
Finanzas	3.200	3.500
Total	147.200	325.400

Fuente: *Kosovo General Government 2003 Budget*, p. 6.

Era un panorama sombrío. Cada persona empleada debía mantener a cinco o seis miembros de su hogar. En semejante contexto, el ahorro para financiar inversiones resultaba extremadamente difícil. Al mismo tiempo, con una de las poblaciones más jóvenes de Europa, 36.000 jóvenes ingresaban cada año al mercado de trabajo. Dada la ya extremadamente baja productividad de la agricultura, no había manera de que pudieran mantenerse con el producto de la tierra. De hecho, el aumento de la productividad de la agricultura habría tenido como consecuencia un descenso del

empleo agrícola. Ésta era la trampa del desarrollo en Kosovo: una desesperada falta de empleos, familias con un número cada vez más elevado de personas dependientes y muy pocas oportunidades de incrementar sus ingresos en efectivo, falta de ahorro y el cierre paulatino de la vieja ruta de escape de la emigración.

En el pasado, la salida para el problema del crecimiento rápido de la población y del desempleo crónico había sido la de una emigración importante, principalmente con destino a Alemania y a Suiza. En 2004 la ruta de la emigración a estos destinos estaba prácticamente cerrada. Ello tuvo dos consecuencias para la sociedad de Kosovo: se volvió más difícil escapar de la pobreza de las áreas rurales y supuso una lenta disminución de los ingresos de las remesas a medio plazo, dado que la diáspora ya no se renovaba con hombres jóvenes y solteros. La siguiente generación de jóvenes kosovares tenía muy pocas perspectivas, a no ser las de unos niveles de vida en declive.

La crisis afectaba a todas las personas que vivían en la provincia, incluyendo el remanente de población serbia, principalmente rural. De hecho, y pese a la crisis puntual que supusieron los estallidos de violencia de

marzo, Kosovo seguía siendo una sociedad multiétnica aún a fines de 2004. La realidad de los serbios de Kosovo en 2004 era la de unas pequeñas comunidades de agricultores de subsistencia dispersos por todo el territorio. A fines de 2004 más de 120.000 serbios seguían viviendo en Kosovo, o sea, dos tercios de la población serbia de antes de la guerra. El Centro de Coordinación de Kosovo (2003),

organismo serbio con sede en Belgrado responsable de los asuntos de Kosovo, publicó un informe detallado en enero de 2003 que daba una cifra de 129.474 serbios viviendo en la provincia. Esta cifra encajaba con los cálculos basados en las matriculaciones en las escuelas primarias proporcionadas por el Ministerio de Educación de Kosovo. Había 14.368 alumnos en las escuelas primarias de lengua serbia de Kosovo en 2004. Con los datos sobre la estructura de edad de los serbios de Kosovo provenientes de diferentes encuestas realizadas en la posguerra, se puede calcular una población serbia de alrededor de 128.000 personas.

Según el último censo yugoslavo, 194.000 serbios residían en Kosovo en 1991. Durante los años ochenta, el número de serbios de Kosovo había disminuido. Es poco probable que el número de serbios volviera a crecer durante los años noventa. De hecho, en ese período, el Gobierno serbio se vio obligado a introducir diversas medidas con el objetivo de frenar la emigración de serbios de Kosovo. El volumen del desplazamiento de los serbios al exterior de Kosovo en 2004

fue, por consiguiente, probablemente inferior a 70.000 personas. Así pues, contrariamente a las percepciones más extendidas, dos tercios de la población serbia de Kosovo de antes de la guerra había, en realidad, permanecido en Kosovo. Las cifras de matriculación de los niños serbios proporcionan también un cuadro fiel de la distribución de los serbios en Kosovo: tan sólo una tercera parte de los serbios de Kosovo vivían al norte del río Ibar, y los restantes –más de 75.000 personas– vivían en el sur de mayoría albanesa. De este modo, y contrariamente a otra extendida percepción, casi dos tercios de la actual población serbia residente en Kosovo vivía al sur del río Ibar, que divide a Mitrovica. Sin embargo, en 2004 no había ni una sola escuela primaria en lengua serbia en ninguno de los centros urbanos más importantes. De las 63 escuelas primarias serbias existentes en Kosovo, 47 estaban situadas en pueblos de menos de 5.000 habitantes.

Los disturbios de marzo de 2004 provocaron que todos los políticos serbios de Kosovo abandonaran las instituciones kosovares y la mayoría de ellos apoyaron el boicot de las elecciones generales de Kosovo de octubre de 2004. El boicot se mantuvo aun cuando quedó claro que la situación de la seguridad de Kosovo mejoraba significativamente en la segunda mitad de 2004.

La llegada, en el verano de 2004, de un nuevo jefe de la misión de Naciones Unidas, el danés Sören Jesen Petersen, así como la formación de un nuevo Gobierno de coalición entre el LDK (Liga Democrática de Kosovo) de Ibrahim Rugova y el AAK (Alianza para el Futuro de Kosovo) de Ramush Haradinaj tras las elecciones de octubre, mejoraron la relación entre las instituciones de Kosovo y la ONU. Sin embargo, a finales de 2004, ninguno de los problemas estructurales a los que se enfrentaba Kosovo había sido resuelto con éxito: su estatuto seguía sin definir, las relaciones entre Belgrado y Prístina estaban nuevamente en uno de sus puntos más bajos, los políticos serbios de Kosovo se habían retirado de las instituciones locales, la privatización se había frenado por completo y proseguía la contracción del sector privado. Para los ciudadanos de Kosovo y para los Balcanes del sur, 2004 ha sido, en buena medida, un año perdido.

### ¿Una Bosnia-Herzegovina europea?

En octubre de 2004 se celebraron elecciones municipales en Bosnia-Herzegovina. El resultado más llamativo fue que la caída de participación marcó un récord de la posguerra: un 45%, casi 20 puntos menos que en las primeras elecciones municipales tras el final del conflicto bélico. La mayoría de los votantes urbanos y jóvenes se mantuvieron alejados de las mesas electorales. Ello reflejaba un creciente sentimiento de frustración con respecto a la evolución de Bosnia por parte de la mayor parte de la población del país. Un Informe de Alerta Rápida del Programa de las Naciones Unidas

*“De hecho Kosovo seguía siendo una sociedad multiétnica aún a fines de 2004”*



para el Desarrollo (PNUD) realizado en 2004 señalaba que “como país y como sociedad, Bosnia-Herzegovina ha sufrido un proceso de estancamiento político desde hace varios años... Este prolongado estado de cosas, que dura ya más de nueve años, no puede seguir viéndose sólo como consecuencia de la guerra”.

En 2004 existía un consenso acerca de que Bosnia-Herzegovina había avanzado mucho con respecto al período inmediatamente posterior a la guerra. Los paramilitares que deambulaban por la región habían sido desarmados, los ejércitos étnicos habían sido aislados de la esfera política y reducidos considerablemente en tamaño e influencia, y los países vecinos habían dejado de subvertir el orden constitucional interno. Se había restaurado la libertad de movimientos en todo el país. Los antiguos frentes militares que dividían al país en un *patchwork* de enclaves étnicos hostiles se habían vuelto prácticamente invisibles. Tanto la violencia interétnica como la criminalidad importante estaban en unos niveles considerablemente bajos. Los efectos de la limpieza étnica estaban siendo paliados por la restauración de los derechos de propiedad de los desplazados, y la reintegración gradual de los retornados había transformado el ambiente en gran parte del país. De hecho, 2004 fue testigo de la finalización de un proceso vasto y ambicioso de implementación de más de 200.000 demandas de restitución de propiedades relativas a casas y apartamentos de los que habían huido o que habían sufrido limpiezas étnicas durante el conflicto. La fuerza especial para el Retorno y la Reconstrucción (*Return and Reconstruction Task Force*), muy bien gestionada por la Oficina del Alto Representante durante siete años, fue desmantelada en 2004, tras haber supervisado con éxito el mayor esfuerzo realizado en un país en situación de postconflicto para devolver las propiedades a los refugiados y a los desplazados internos.

En 2004 Bosnia había superado claramente lo que Fukuyama (2004) llamó la primera fase de la construcción de la nación –reconstrucción material e institucional tras una “inyección de fuerzas de seguridad, policía, ayuda humanitaria y asistencia técnica”– y había alcanzado cierto nivel de estabilidad. Pero, a pesar de ello, en Bosnia-Herzegovina eran pocos los que cuestionaban la opinión del PNUD de que hacía ya algún tiempo se había instalado una situación de estancamiento. Tal como ocurría en Kosovo, la sensación de decaimiento se debía en parte a una situación económica y social profundamente preocupante. Hubo progresos aislados e historias de éxitos individuales, desde el sector bancario (que recibió inversiones internacionales) a casos individuales de inversión extranjera. Sin embargo, en comparación tanto con las modestas expectativas de su pueblo como con la experiencia de sus vecinos, Bosnia seguía deslizándose hacia atrás, dependiendo la mayoría de los habitantes de Sarajevo de sus puestos de trabajo en el Gobierno o en las organizaciones internacionales, que poco a poco iban empequeñeciendo.

En 1995 el Banco Mundial había esperado que el país pasara a ser un potencial receptor de créditos en 1998; en 2004 las proyecciones más optimistas eran para 2007. La privatización no había conseguido impedir el colapso de las industrias y muy pocas empresas estratégicas habían encontrado compradores (los altos hornos de la población de Bosnia central de Zenica fueron la excepción más significativa de 2004). La competitividad de la mayor parte de los productos bosnios seguía siendo baja y los avances de sus vecinos hacia la adhesión a la UE hacían aún más difícil para Bosnia atraer inversión extranjera directa. A resultas de ello, los bosnios sufrían una desesperada falta de empleos. Bosnia-Herzegovina estaba padeciendo una combinación de grave declive industrial y subdesarrollo rural generalizado. Menos de un tercio de la población en edad laboral de Bosnia formaba parte de la fuerza de trabajo, en comparación a una media de 64% en la UE.

Estas profundas dificultades estructurales eran el legado de los cincuenta años de desarrollo autoritario, y no eran diferentes de las presentes en otras partes de la Europa postcomunista. Lo que distinguía a Bosnia era un casi completo vacío de políticas creíbles en las áreas más cruciales para el desarrollo: política industrial, agricultura, gestión de los recursos naturales, planificación del espacio, educación y protección social. Aunque los gobiernos bosnios eran conscientes, en términos generales, de la amplitud de la crisis a la que se enfrentaba su país, sus políticas solían ser poco más que enunciados generales de buenas intenciones. No estaban basadas en información precisa ni en análisis reales de los problemas. No eran concebidas mediante un proceso de consultas con los grupos a los que supuestamente estaban destinadas. No tenían efectos sobre lo que las instituciones públicas hacían realmente. Cuando se intentaba buscar las razones de la sorprendente pasividad de los políticos bosnios frente a una crisis cada vez más profunda, las explicaciones que se daban eran sin embargo variadas. Para algunos, en especial para la población mayoritaria bosnia pero también para parte de la comunidad internacional, el estancamiento era en gran medida el resultado de una mala Constitución de posguerra necesitada de una reforma. Los muchos niveles de gobierno, las muchas instituciones nuevas y los considerables poderes de veto fueron considerados responsables de la falta de políticas públicas. La solución que se desprendía de este análisis era la necesidad de una drástica reforma constitucional, que llegara incluso a abolir alguno de los niveles de Gobierno construidos en los últimos 15 años.

En junio, el club más antiguo de democracias europeas, el Consejo de Europa, añadió otra interpretación de las peculiaridades de Bosnia. Tras una visita y un informe de una delegación del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa señaló que las competencias e instrumentos de la presencia internacional –y, sobre todo, de la institución principal, la Oficina del Alto Representante (OAR)- entra-

ban en contradicción con principios fundamentales de los derechos humanos y normas democráticas. Concluía que “las potestades de la OAR son tales que es, a todos los efectos, la institución suprema investida con poderes en Bosnia-Herzegovina. A este respecto, la Asamblea (Resolución 1384, 26.04.04) considera irreconciliable con los principios democráticos que la OAR pueda tomar decisiones ejecutables sin ser políticamente responsable de ellas u obligada a justificar su validez y sin que exista una disposición legal”. La Asamblea Parlamentaria subrayó que el Alto Representante había depuesto a 139 funcionarios, incluyendo funcionarios electos y jueces, sin ningún tipo de procedimiento formal. Comentaba al respecto: “la cuestión que desde luego se plantea es hasta qué punto el papel actual del [Alto Representante] es compatible con el estatuto de miembro [de Bosnia-Herzegovina] del Consejo de Europa”.

Varios días después, el Alto Representante se embarcaba en la utilización más draconiana de sus potestades hasta el momento, al relevar de sus cargos a 59 políticos del mayor partido político de la República Srpska, el SDS (Partido Democrático Serbio), incluyendo a casi

todos sus líderes más antiguos, la OAR recibió el aplauso de muchos sectores (no serbios) de la sociedad, así como de muchos comentaristas bosnios. A lo largo de 2004, la prensa bosnia se centró en gran medida en las iniciativas políticas de la OAR. ¿Prohibiría la OAR al mayor partido en la entidad mayor (República Srpska), el SDS? ¿Se centralizaría el funcionamiento de la policía bajo las

órdenes de un ministerio del interior? ¿Qué pasaría con las propiedades del Estado? ¿Y cuál sería la forma del futuro sistema universitario bosnio? En cada una de las áreas las miradas se dirigían a la OAR y sus pronunciamientos para descubrir la dirección que tomaría el debate político.

De hecho, en 2004 Bosnia siguió sobresaliendo por su interesante sistema constitucional, en cuyo núcleo había un protectorado internacional. No había, casi 10 años después del fin de la guerra de Bosnia, ningún límite formal a las cuestiones en que la OAR pudiera verse involucrada: durante 2004 el Alto Representante recibió un premio por su labor de promoción al turismo bosnio; la oficina publicó un boletín económico, se involucró en la reforma educativa, llevó a cabo investigaciones de irregularidades en la gestión de fondos públicos y fijó el precio de los carnés de identidad. A fines de 2003 la OAR publicó incluso un folleto titulado “Agricultura y Beneficios” del que se distribuyeron 16.000 ejemplares entre las asociaciones de agricultores para “estimular a los agricultores de Bosnia a moder-

nizarse” y para “hacer pensar a gente que nunca consideró anteriormente esa posibilidad en crear empresas agrícolas” (OAR, 2003). El folleto proporcionaba una lista de lo que los agricultores deben tener en cuenta: no añadir nunca agua a la leche, enfriar la leche inmediatamente después del ordeñado, deshacerse de la leche de animales con enfermedades en las ubres. Ninguna de estas cuestiones se mencionaban en el Acuerdo de Paz de Dayton, pero todas ellas se consideraban ahora fundamentales para el éxito de la “aplicación de la paz”.

De hecho, las cuestiones sobre las que la OAR ofrecía su consejo y apoyo profesional y relativas a las cuales estaba dispuesta a ejercer sus competencias eran ilimitadas. A menudo la OAR podía establecer la agenda sin tener que usar realmente sus competencias extraordinarias. Parte de su influencia provenía, sencillamente, de sus considerables recursos humanos: en enero de 2004, la OAR disponía de más de 550 empleados y su presupuesto anual para 2004 superó los 20 millones de euros. En 2004 la OAR siguió siendo considerablemente mayor que en 1998. Algunos de los profesionales bosnios más preparados trabajaban para la OAR o para la aún más numerosa misión sobre el terreno de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) -que en 2004 contaba con más de 700 personas y un presupuesto de unos 17 millones de euros. Una de las consecuencias de esto fue una acumulación de talento y una inflación salarial para los bosnios en posesión de determinadas capacidades vitales para el Gobierno (traductores cualificados, expertos en derecho internacional). Si se suma a ello la influencia de la OAR en la contratación de bosnios en las diferentes comisiones y paneles creados por instancias internacionales y la potestad del Alto Representante de vetar el acceso al Gobierno de cualquier político bosnio (tras un proceso de examen interno), puede uno hacerse una idea sobre su influencia informal.

Tampoco existía ningún límite legal o constitucional. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) era aplicable directamente en Bosnia y formaba parte de la Constitución bosnia de posguerra. Tal como admitió el Alto Representante (2004), sin embargo, sus “rescisiones significaban la privación para los individuos de algunos de los derechos enumerados por el CEDH y sus protocolos adicionales (como, por ejemplo, el derecho a ser candidato en elecciones, el derecho a una tutela judicial efectiva, etc.). Esas privaciones *suelen ser* [el énfasis es nuestro] aceptadas como excepcionales y temporarias para lograr un objetivo legítimo. En el caso de Bosnia, el objetivo es la aplicación del acuerdo de paz”.

Las competencias coercitivas del Alto Representante se desarrollaron inicialmente para responder a las amenazas al proceso de paz. La misión internacional en Bosnia fue designada originalmente para un entorno inestable tras el conflicto armado. Cuando, a mediados de 1997, se desarrollaron sus poderes de intromisión

**“A finales de 2004, ninguno de los problemas estructurales a los que se enfrentaba Kosovo había sido resuelto con éxito”**



para intervenir y dirigir las instituciones internas, lo que se intentaba era responder a amenazas al orden público y a los intentos de las partes antes en guerra de plantear un desafío a la configuración del Estado. La lógica era realizar una serie de tareas específicas de implementación de la paz, tales como la devolución de propiedades residenciales a las personas desplazadas. En 2004 la mayor parte de esos problemas de posguerra se habían resuelto. Las elecciones municipales de octubre de 2004 fueron las primeras organizadas por los propios bosnios. Sin embargo, 2004 acabó sin una fecha prevista para el fin del protectorado internacional, y a fines de 2004 la búsqueda de otro sucesor para el actual Alto Representante ya había empezado. Al mismo tiempo, Bosnia seguía tan aislada internacionalmente a fines de 2004 como un año antes. No pertenecía a la Asociación para la Paz (a diferencia de Turkmenistán o Armenia) ni a la Organización Mundial del Comercio (a diferencia de Moldova o el Congo) ni tampoco tenía forma alguna de acuerdo de asociación con la UE. Sus ciudadanos no estaban más cerca de poder viajar sin visados (a diferencia de Rumania, Bulgaria o Croacia) y el país seguía perdiendo a su gente más educada a causa de la emigración. Para Bosnia-Herzegovina, igual que para Kosovo, 2004 fue un año de correr rápido sólo para permanecer en el mismo lugar.

### Macedonia en 2004

Si Kosovo y Bosnia surgieron de un conflicto étnico bajo la responsabilidad formal de unas instituciones internacionales, Macedonia escapó a este sino. Para ayudar a la aplicación del Acuerdo de Ohrid que había puesto fin al conflicto armado entre el Estado y los rebeldes de la etnia albanesa en 2001, la Unión Europea había mandado a un enviado especial (primero, al francés Alain Le Roy, luego al belga Alexis Brouhns, seguido del danés Sören Jesen Petersen y, finalmente, a fines de 2004, al diplomático sueco Michael Sahlin). También hubo una misión militar de la UE y una misión policial de la UE. Sin embargo, la misión militar llegó a su fin y la oficina del enviado especial de la UE se mantuvo siempre en unas dimensiones modestas. La influencia de los sucesivos enviados de la UE se ejerció entre bastidores y con discreción. Nunca hubo ninguna duda de que la responsabilidad última descansaba en las instituciones macedonias electas y de que la aplicación del acuerdo Ohrid debía avanzar a través de los canales institucionales regulares. En resumen, pese a su historia de reciente conflicto étnico, Macedonia nunca se convirtió en un protectorado internacional.

Ello supuso una diferencia. Para Macedonia 2004 fue también un año de estancamiento económico y social y con mucho dramatismo político. Sin embargo, en comparación con Bosnia-Herzegovina, Macedonia siguió

avanzando hacia su objetivo último de ingresar a la Unión Europea. A finales de 2004 Macedonia era el único país en los Balcanes Occidentales, además de Croacia, con una posibilidad realista de iniciar las negociaciones de adhesión a la UE en un futuro previsible.

Para los macedonios, 2004 había empezado, de hecho, con una tragedia nacional. El 26 de febrero el presidente del país, Boris Trajkovski, estaba de camino a una conferencia de inversores en Mostar con la intención de reunirse después con su primer ministro en Dublín y entregar a la presidencia irlandesa de la UE la solicitud de Macedonia de adhesión a la Unión Europea. El pequeño avión gubernamental macedonio perdió contacto con los controladores aéreos de las tropas de mantenimiento de la paz en algún lugar de las áridas montañas herzegovinas. Pronto se confirmó que el avión había chocado y que el presidente y demás miembros de la tripulación habían fallecido. Trajkovski había sido uno de los principales arquitectos del acuerdo de paz de Ohrid que había puesto fin a los violentos choques entre grupos armados albaneses y el Estado macedonio menos de tres años antes. También fue uno de los principales defensores de la integración europea y había explicado al canciller alemán Gerhard Schröder en diciembre de 2003 que Macedonia había decidido presentar su solicitud de adhesión pese a serias reservas expresadas informalmente por diferentes países de la UE. En el Parlamento de Skopje se había forjado un fuerte consenso sobre esta cuestión, un consenso que abarcaba al Gobierno y a la oposición, a macedonios y a albaneses.

El funeral de Estado de Trajkovski se convirtió en una conmovedora y digna ilustración de los logros alcanzados por Macedonia en términos de reconciliación étnica. El presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, viajó a Skopje y habló sobre Trajkovski y sobre el sueño europeo de Macedonia. La solicitud de adhesión a la UE se entregó con unas pocas semanas de retraso. A lo largo de 2004 la aplicación del Acuerdo de Ohrid avanzó a buen ritmo, e incluso fracasó un esfuerzo tardío de frenar la aplicación de la última cuestión sensible que quedaba —la reestructuración de los límites municipales en zonas étnicamente mixtas— y que fue objeto de una dura campaña a favor de un referéndum. El 1 de octubre de 2004 el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, llegó a Skopje para entregar al primer ministro macedonio un documento del tamaño de un libro que contenía más de 1.400 preguntas sobre su país. Ésta fue la respuesta formal de la Unión Europea a la solicitud de adhesión de Macedonia a la UE presentada en marzo de 2004. Menos de un año después de la trágica muerte de Trajkovski, el Gobierno macedonio consiguió devolver 13.000 páginas de respuestas. Al finalizar 2004, la mayor parte de los observadores de la UE esperaban que Macedonia se convirtiera en candidata a la UE antes del fin de 2006. Con ello Macedonia se convertiría en el segundo país postconflicto en los Balcanes

occidentales, tras Croacia, en dar la espalda a una década de estancamiento, tensión étnica y grandes amenazas a la seguridad, y en seguir las huellas de otros candidatos a la UE y avanzar hacia una eventual adhesión plena.

### ¿Un gueto balcano-occidental?

Casi una década después del fin de la guerra de Bosnia, y cinco años después del fin del conflicto de Kosovo, la imagen de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Serbia-Montenegro y Kosovo) parecía fija en la mente de aquellos que, desde fuera, siguen prestando atención a los acontecimientos que tienen lugar en la región. Era una imagen de una región de estabilidad precaria, muy necesitada de una policía internacional, lidiando con los siniestros legados del pasado (como, por ejemplo, los crímenes de guerra) y del presente (como, por ejemplo, el crimen organizado), una región que se mantenía firmemente fuera de la corriente de la evolución de la UE.

La Unión Europea tomó diversas decisiones importantes durante 2004 que podrían tener importancia en la estabilización de la región en los próximos años. La primera se tomó cuando la Comisión Europea entrante transfirió las responsabilidades relativas a Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro y Kosovo de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión al Comisario responsable de la Ampliación, el finlandés Olli Rehn. Durante el verano, la Comisión Europea preparó también el borrador de un documento en el que destacaba los principios y mecanismos para la asistencia de la UE a Europa sudoriental para el período presupuestario 2007-2013. El borrador preveía un instrumento financiero (llamado Instrumento de Pre-adhesión o IPA) tanto para los potenciales candidatos (Albania, Bosnia-Herzegovina y Serbia-Montenegro) y

los candidatos (Turquía, Croacia y –a partir de 2007– probablemente también Macedonia). Éste fue también un indicador concreto de que en algún lugar del horizonte (lejano) había un futuro europeo para todos los países de la península balcánica.

Sin embargo, el borrador de reglamento IPA seguía haciendo una distinción fundamental entre estos dos grupos, reservando al último la mayor parte del apoyo a la preadhesión. Las implicaciones para los potenciales países candidatos eran claras: mientras la UE empezaría a preparar las instituciones de los países candidatos para su eventual integración, los candidatos potenciales seguían estando demasiado alejados de ese objetivo como para que este tipo de asistencia (para el desarrollo rural, el desarrollo regional o el desarrollo de capital humano) valiera la pena. Así pues, al finalizar 2004, la mayor parte de los países de los Balcanes Occidentales no había avanzado hacia el objetivo de una eventual integración a la UE ni la UE esperaba que lo hicieran a corto plazo.

Únicamente Croacia y Macedonia habían presentado solicitudes de adhesión a la UE. Sólo los ciudadanos croatas podían viajar a la UE sin visado. Seguían existiendo dos protectorados internacionales (en Bosnia y en Kosovo); muchos de los más importantes criminales de guerra identificados (Karadzic y Mladic) seguían libres y la resolución de la cuestión estatutaria más importante (el futuro de Kosovo) seguía tan incierta como el futuro de la unión estatal entre Serbia y Montenegro. Serbia-Montenegro había dejado pasar ostensiblemente la oportunidad de aplicar reformas en 2004, Albania continuaba aislada y Bosnia-Herzegovina había sido objeto de otra ola de imposiciones internacionales. La perspectiva de que el 1 de enero de 2007 surgiera un nuevo gueto balcano-occidental –una zona de estancamiento rodeada por muros de visados– como una zona interna especial rodeada de estados miembros de la UE (tras la adhesión de Rumania y Bulgaria) seguía siendo una amenaza real. Si 2004, pese a las dramáticas imágenes de los altercados de marzo en Kosovo, no fue testigo de ninguna involución seria en esta región todavía frágil, tampoco fue testigo de ningún avance decisivo. Por ahora, el tren que había de conducir a las sociedades balcano-occidentales a un desarrollo exitoso, a la europeización y a la estabilidad duradera, se ha quedado en la estación.

*“Las elecciones municipales de octubre de 2004 fueron las primeras organizadas por los propios bosnios”*

misario responsable de la Ampliación, el finlandés Olli Rehn. Durante el verano, la Comisión Europea preparó también el borrador de un documento en el que destacaba los principios y mecanismos para la asistencia de la UE a Europa sudoriental para el período presupuestario 2007-2013. El borrador preveía un instrumento financiero (llamado Instrumento de Pre-adhesión o IPA) tanto para los potenciales candidatos (Albania, Bosnia-Herzegovina y Serbia-Montenegro) y

## Referencias bibliográficas

ACNUR Prístina (2004) *IDP locations*, 7 de mayo de 2004.

ALTO REPRESENTANTE DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO (2004) Discurso a la Comisión de Venecia, 13 de octubre de 2004.

BANCO MUNDIAL (1999) *Donors Pledge \$1 Billion for Kosovo*.

CALDWELL C. (2004) “Nato’s Kosovo dream is dead”, en *Financial Times*, 27 de marzo de 2004.

CENTRO DE COORDINACIÓN DE KOSOVO - Gobierno de Serbia- (2003), *Prinzipi organizovanja samouprave nacionalnih zajednica na Kosovo i Metohiji*, Belgrado, enero de 2003.

FMI (2001) *Progress and Institution-building and the Economic Policy Challenges Ahead*, diciembre de 2001.

FMI (2003) *Kosovo Main Indicators 2000-2004*, 16 de junio de 2003.

FMI (2004) *Staff Visit to Kosovo Aide-Memoir*, 10-19 de marzo de 2004.

FUKUYAMA, F. (2004) *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004. Pág. 135.

MILOSEVIC, B. (2004) en *Reporter*, citado en VIP, 23 de marzo de 2004.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE KOSOVO (2002) *Kosovo Donors Meeting*, Prístina, noviembre de 2002.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE KOSOVO (2003) *Macro-Economic Monitor*, Prístina, mayo de 2003, p. 40.

OAR (2003) *Agriculture and Profit*, octubre de 2003, p. 26.

UNMIK EU Pillar (2004), *Kosovo Outlook 2004*, Comunicación al Working Level Steering Group, 25 de abril de 2004, p. 8.

