

LA POLÍTICA DE VISADOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN BALCANES OCCIDENTALES*

RUTH FERRERO-TURRIÓN**

RESUMEN:

En marzo de 2010 se conseguía la luz verde por parte de las instituciones europeas a la liberalización de visados para una parte de los Balcanes Occidentales, Serbia, Montenegro y Macedonia. Si bien, todavía faltan Bosnia, Albania y Kosovo por alcanzar este propósito. A lo largo de este artículo se describirá el proceso que ha llevado a la consecución de la liberalización de visados con la Unión Europea, proceso que comenzó en el año 1999 con la puesta en marcha del Pacto de Estabilidad y del Proceso de Armonización y Estabilización, que consiguió poner de acuerdo a países tradicionalmente enfrentados.

PALABRAS CLAVE:

Política de Visados, Balcanes Occidentales, Unión Europea, Control de flujos migratorios, Kosovo.

TITLE:

EU's visa policy towards the Occidental Balkans.

ABSTRACT:

In March 2010 the European Institutions gave the green light to the visa liberalisation for some of the countries of the Occidental Balkans: Serbia, Montenegro and Macedonia. Although Bosnia, Albania and Kosovo haven't reach this goal. This article describes this liberalisation process which began in 1999 with the Stability Pact and the Stabilisation and Association Process, and succeeded in agree traditionally set at odds countries.

KEYWORDS:

Visa policy, Occidental Balkans, European Union, control of the migration fluxes, Kosovo.

* Este artículo se realiza en el marco del proyecto Teoría Política de las Fronteras: Políticas y Movimientos de Personas en el Euromediterráneo (REF: CSO 2008-02181/CPOL) financiado por el VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

****Ruth FERRERO-TURRIÓN** es Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Grupo de Investigación Complutense sobre Migraciones Internacionales (GEMI) y participa en el proyecto de investigación FRONTERAS del GRITIM (Universidad Pompeu Fabra). Sus áreas de especialización incluyen políticas migratorias en Europa y en España, con especial énfasis en el control de fronteras, gestión de flujos migratorios y relaciones con países terceros. Email: rferrero@cps.ucm.es

1. Introducción: Del Telón de Acero al Telón Documental

En 2009 se cumplió el veinte aniversario de la caída del Muro de Berlín, el supuesto final de la división económica y política de Europa. Ya han transcurrido cinco años desde la primera ampliación hacia el Este y dos desde la segunda. Sin embargo, todavía quedan algunos países, ahora situados en la frontera con la Unión Europea, que se encuentran fuera de esa "nueva Europa". Hacia el Este tenemos a Moldavia, Bielorrusia, Ucrania y los países del Cáucaso, situados bajo la influencia geográfica y energética de la Federación Rusa, y cuya relación con la Unión Europea depende fundamentalmente de las relaciones bilaterales entre las dos grandes potencias. En el caso de los Balcanes Occidentales, en la frontera sureste la situación es diferente ya que el paso inmediato que se pretende dar en los próximos es el de adherirse a las instituciones comunitarias, si bien la Unión Europea retrasa el proceso cada vez que parece que éste va a tener lugar.

Este artículo pretende dar una visión general acerca de la política de visados de la Unión Europea hacia Balcanes Occidentales, dado que, al contrario que en el caso de los países del Este cuyo principal objetivo es el partenariado¹, en este caso el propósito es la "condicionalidad"².

Si comparamos esta región con aquéllas situadas en la frontera sur de la Unión Europea, encontraremos una diferencia fundamental entre ellas. El interés principal de la Unión en el sur es conseguir un partenariado estable, lo que permitiría, entre otras cuestiones, el control de los flujos migratorios. En el caso de los Balcanes Occidentales, al objetivo del control podemos añadir el de la ampliación, vinculado al principio de condicionalidad. Esta es la razón principal por la cual no se encuentran dentro de la Política Europea de Vecindad³.

Nuestra hipótesis será que la gestión de la frontera suroriental de la Unión Europea se está realizando de manera diferente a la de otras fronteras, siendo principalmente la política de facilitación y liberalización de visados la preferida en este caso, en contraposición con la frontera sur en la cual la principal herramienta para gestionar los flujos migratorios es a través de Acuerdos Bilaterales de cualquier generación (Acuerdos Migratorios, Acuerdos de Segunda Generación, Acuerdos de

¹ El partenariado Este de la Unión se puso en marcha en mayo de 2009, bajo presidencia checa, con el objetivo de reforzar la política comunitaria hacia el Este, así como fomentar la estabilidad, el buen gobierno y el desarrollo económico de los países de la zona. Estos objetivos se pueden ir desarrollando de manera tanto bilateral como multilateral. Bilateralmente, lo que ofrece la Unión es un fortalecimiento de los lazos políticos, integración económica y convergencia con la UE a través de acuerdos de asociación, áreas de libre comercio, movilidad de sus ciudadanos, cooperación energética y ayuda para la reconstrucción institucional y la cohesión regional. Multilateralmente, se ofrece apoyo para fomentar la integración entre los vecinos orientales y cooperación para poner en marcha los objetivos marcados en el documento del Partenariado Este aprobado en Praga.

² La Condicionalidad es el paso previo a cumplir por los países del Este para obtener su adhesión a la Unión Europea. El principio de condicionalidad incluye la obligación de poner en marcha todo el acervo de asuntos de Justicia e Interior.

³ Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

Repatriación, etcétera).

Teniendo en cuenta este punto de partida, nos centraremos en la política de visados dirigida hacia los Balcanes Occidentales. De forma diferente a lo que sucede en la frontera Este cuyos países se encuentran bajo los auspicios de la Política Europea de Vecindad y se negocia con ellos desde un punto de vista de estrategia geopolítica, teniendo en cuenta que la relación con la Federación Rusa puede verse afectada, en el caso de los Balcanes Occidentales, se negocian sus procesos de facilitación y liberalización de visados con el objetivo final de la incorporación a las instituciones europeas.

2. Europa hacia el Este. Balcanes Occidentales: Del Pacto de Estabilidad a la Liberalización de Visados

La Unión Europea ha manifestado en diversas ocasiones que tiene como uno de sus principales compromisos hacia la región balcánica la consecución de un área de paz y estabilidad, y como uno de sus principales objetivos la integración de estos países en las estructuras políticas y económicas europeas.

El proceso de estabilización y asociación es el principal instrumento comunitario que afecta a Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, la ex República Federal de Yugoslavia y a la FYROM (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*). Este proceso se adapta de manera individualizada a las necesidades de cada uno de ellos e incluye asistencia económica y financiera, cooperación, diálogo político, la consecución de un área de libre cambio, la aproximación a la legislación de la UE y las prácticas y cooperación en áreas como justicia y asuntos de interior (esto es, participación en Consejos de Justicia e Interior).

Este proceso ofrece específicamente una perspectiva a largo plazo de integración en la UE, pero bajo las condiciones de que primero ellos deben demostrar que reúnen las condiciones económicas y políticas y prueben que pueden emular a los países de Europa en el incremento del comercio y la cooperación regional entre ellos.

La Unión ha concedido a estos cinco países una importante asistencia financiera y técnica. Durante el periodo 1991-1999 se distribuyeron más de 4,5 billones de euros en la región. Entre 2000 y 2006 estos fondos se incrementaron de manera sustancial. La Unión Europea considera que su propio ejemplo de integración regional puede ser un modelo para los países de la región, y en esta línea los líderes europeos adoptaron el Pacto de Estabilidad para la Europa Sudoriental en la Declaración de Colonia de junio de 1999.

De este modo, lo que se quiere promover y fomentar desde la UE es la cooperación tanto bilateral como regional de tal forma que se puedan volver a recuperar los vínculos anteriormente existentes en la región, impulsar las relaciones de buena vecindad, como ya se hizo en la Europa Central, y fomentar las relaciones

económicas y sociales con la Europa comunitaria. Todo ello, según algunos oficiales de la Comisión Europea⁴, con el objetivo de una próxima incorporación a las instituciones comunitarias. De hecho, parece que se ha incrementado el grado de cumplimiento y cooperación de los distintos países de la región con capacidad para postularse como potenciales candidatos a la adhesión: Macedonia, Serbia y Montenegro, Albania y Croacia. Bosnia y Kosovo, debemos recordar, se encuentran en un estatus jurídico de pseudo-protectorado.

2.1. El Pacto de Estabilidad y el Proceso de Armonización y Estabilización

Desde el año 1999 la UE se ha aproximado a la región balcánica a través del Pacto de Estabilidad⁵ y el Proceso de Armonización y Estabilización (PEA)⁶. El primero ofrece el marco general de actuación con toda la región en su conjunto, mientras que el segundo pone en marcha los instrumentos negociadores concretos con cada país de manera individual.

El Pacto de Estabilidad se puso en marcha en 1999 como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común, bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Se trataba de una declaración de intenciones firmada por más de 40 países en la que se comprometían a ayudar a estos países en "sus esfuerzos para conseguir paz, democracia, respeto por los derechos humanos y prosperidad económica para alcanzar la estabilidad en la región" (Colonia, 10 de junio de 1999). Sin embargo, aunque la estrategia era la de la "aproximación regional" en ningún caso se garantizaba el proceso de adhesión a las instituciones comunitarias. De este modo, el pacto complementa el proceso de estabilización y asociación al unir a todas las partes afectadas y ayudar a desarrollar nuevas formas de cooperación regional, así como a estimular el apoyo práctico y financiero de la comunidad internacional. El Pacto, por tanto, está centrado en iniciativas de cooperación regional en los campos de los negocios y el medio ambiente, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, la eliminación de la discriminación étnica, la reforma del área de seguridad y la independencia de los medios de comunicación.

El PEA comenzó sus trabajos en 1999 y su principal objetivo era ayudar a la región para asegurar la estabilización política y económica y para desarrollar una asociación cercana con la UE y abrir el camino de la adhesión una vez que las condiciones requeridas se cumplieran.

El PEA clasifica las materias a mejorar en la región en tres categorías: Democracia, Economía y Seguridad. Las migraciones aparecen bajo el epígrafe

⁴ Entrevistas con Maurice Guyader y Clive Humboldt. Bruselas, Diciembre 2005. Seminario "War and Peace in the 21st Century, Rethinking Europe: Crisis as Opportunity", Fundació CIDOB, Barcelona, enero 2006.

⁵ Consultado en: [<http://www.stabilitypact.org/>]

⁶ Consultado en: [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm]

de Seguridad con el título de Iniciativa Regional en Migraciones, Asilo y Refugio (MARRI, en sus siglas en inglés, IRMAR con las siglas en castellano).

El punto de partida de esta iniciativa es la inestabilidad que provocan en la región los flujos migratorios irregulares y los desplazados por las guerras. Así establece cinco prioridades en esta área:

1. Asilo: el PEA apoya el desarrollo y armonización de la legislación, así como los procedimientos y la recepción de solicitantes de asilo para alcanzar los estándares europeos. Para poder alcanzar este objetivo es fundamental la cooperación regional especialmente en intercambio de información y formación.
2. Flujos migratorios: los flujos migratorios en y desde los Balcanes Occidentales son cada vez más complejos y multi-direccionales, de tal modo que confluyen distintas dimensiones migratorias: humanitaria, económica, social y laboral. En este caso el PEA apoya el desarrollo de partenariados regionales que ayuden a una mejor gestión de los flujos.
3. Gestión de Fronteras: una gestión integral de las fronteras es clave para combatir la migración irregular, el tráfico de personas, el tráfico de drogas y armas y mercancías (*Ohrid Process on Border Management and Security*).
4. Movimiento de personas: de acuerdo con la Agenda de Tesalónica, el PEA persigue la liberalización de visados para aquellos ciudadanos procedentes de los Balcanes Occidentales.
5. Retorno y asentamiento de refugiados y personas desplazadas: el PEA promueve soluciones permanentes tanto para las personas que deciden regresar a su lugar de origen, como para aquellas que deciden asentarse en otro país balcánico apoyando medidas anti-discriminatorias en relación con el acceso a los servicios básicos y el cumplimiento de los derechos humanos.

Como hemos mencionado con anterioridad, el PEA se desarrolla bilateralmente entre la UE y cada país. Al contrario que en otros procesos de negociación en este caso es la UE, de manera unilateral, la que decide cuándo cada país está preparado para comenzar el proceso de adhesión. Para llegar a este punto hay recorrer un camino en varias fases. La primera de ellas es el estudio y la viabilidad de un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA)⁷, para posteriormente firmar dicho acuerdo.

Los Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) se adaptan, por tanto, de manera individualizada, a las necesidades de cada uno de los países afectados

⁷ Los AEA constituyen un compromiso a largo plazo con la región tanto en términos de esfuerzo político como en recursos financieros y humanos. Los AEA son el camino a seguir para lograr una mayor relación con la UE, siempre basada en incentivos y obligaciones (principio de condicionalidad) y tienen tres componentes principales: Ayuda financiera de la UE, medidas comerciales autónomas y una fuerte dimensión regional.

(Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y FYROM-Macedonia⁸) e incluyen asistencia económica y financiera, cooperación, diálogo político, la consecución de un área de libre cambio, la aproximación a la legislación de la UE y las prácticas y cooperación en áreas como justicia y asuntos de interior⁹.

Aunque el PEA se puso en marcha en 1999, no será hasta el Consejo de Feira (2000), cuando se realice la primera declaración de la UE en el sentido de incorporar a sus instituciones a los Balcanes Occidentales. Sin embargo, se mantiene en todo momento el *principio de condicionalidad*, así como la "potencialidad" de la entrada, dado que se entiende que estos países van a adherirse a la Unión.

En donde con una mayor concreción se explicitó el deseo de incorporación de los Balcanes a Europa fue en el Consejo Europeo de Tesalónica dedicado casi en su totalidad a las relaciones UE – Balcanes y del cual salió el documento titulado "La agenda de Tesalónica para los Balcanes Occidentales: hacia la integración europea" de 2003.

A partir de ese momento continuaron los trabajos en este sentido, trabajos que culminaron el 8 de noviembre de 2006 a través del documento "Estrategia de la ampliación y principales retos 2006-2007". En este informe se continuaban dando evasivas a estos países sin marcar fechas de adhesión concretas. Sin embargo, es en este documento cuando se realizó el anuncio del comienzo de negociaciones en relación con la liberalización de visados con Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia¹⁰.

Ante esta nueva medida, que en 2006 levantó un intenso debate en el seno de la Unión, el entonces Vicepresidente de la Comisión, Franco Frattini y el Comisario de la Ampliación Olli Rehn, declararon que "este paso refleja el compromiso de la UE en promover los *contactos entre personas* de los Balcanes y de la Unión" y añadió que esta es una prueba tangible de lo que una "perspectiva europea puede ofrecer".

Sin embargo, el informe de la Comisión mostraba muy claramente que la UE había marcado una gruesa línea divisoria sobre futuras ampliaciones. Así el camino a seguir sería el marcado en la Cumbre de Salzburgo de 11 de marzo de 2006, en la que se debatió el documento de la Comisión "Los Balcanes Occidentales en el camino hacia la UE", donde ya se insinuaba que habría un retraso en el proceso de pre-adhesión de los Balcanes Occidentales a través de unas políticas comunitarias dirigidas a la región que deberían enfocarse más hacia un desarrollo económico equitativo y sostenible¹¹.

⁸ Croacia tiene ya el estatus oficial de "país candidato" y está en negociaciones con la UE para su futura adhesión desde octubre de 2005.

⁹ Hasta la fecha se han firmado Acuerdos de Estabilización y Asociación con Albania (2006), Macedonia (2004), Montenegro (2008) y Bosnia (2008).

¹⁰ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. (2009) "La política europea de visados para los Balcanes Occidentales". *ARI 51/2009 - 31/03/2009*. Real Instituto Elcano.

¹¹ *Ibidem*.

La propuesta de las instituciones europeas, por tanto, es la de aplicar unos criterios más rigurosos que en el pasado para mejorar la "calidad del proceso de adhesión". Entre esos criterios se incluyen asuntos tales como la reforma judicial y la lucha contra la corrupción ya en las primeras fases del cumplimiento de objetivos.

Sin embargo, parece que lo que realmente subyace detrás de estos documentos llenos de vaguedades son un *déficit de compromiso* y la *fatiga de la ampliación*. Un "déficit de compromiso" debido a la ausencia de consenso en el seno de la UE en relación con los objetivos y prioridades para los Balcanes¹². Y una "fatiga de la ampliación" en la que ahondan la crisis de identidad de la Unión, la controversia sobre la candidatura de Turquía y el hecho de que los Balcanes Occidentales reciben una menor atención y prioridad que en 1999-2000. Ambos factores podrían llevar a una suerte de "parálisis política" hacia la región al posponer de manera indefinida el proceso de ampliación.

2.2. El Muro de Schengen: La política de visados de la Unión

Una vez conocidas cuáles han sido las estrategias que ha seguido la UE para aproximar y aproximarse a los Balcanes Occidentales, debemos conocer en que situación nos encontramos en este momento. Así, uno de los primeros pasos a alcanzar por parte de cualquier potencial candidato a entrar en las instituciones europeas es conseguir la liberalización de visados con la UE. El tipo de régimen de visados es la herramienta que utiliza la UE como amenaza y como incentivo para impulsar las reformas en esos países de modo y manera que se aproximen a los estándares en materia de justicia e interior marcados por la Unión.

No podemos olvidar en este punto que el estricto régimen de visados de la UE fue concebido para "proteger" a los ciudadanos europeos de potenciales "amenazas" por parte de ciudadanos de terceros países, pero también para distinguir entre los invitados deseados y no deseados. La presencia de todos estos obstáculos para entrar en la UE ha dado lugar de manera simultánea al nacimiento de una serie de actividades ilegales para esquivarlos que son precisamente las que se quieren combatir.

Una de las cuestiones que tenemos que tomar en consideración es que toda la región balcánica es percibida por parte de la UE-15 como amenaza para su *soft security*. La percepción de este peligro para la seguridad europea está encabezado por la inmigración irregular (se estima que unas 100.000 personas entran de manera irregular a través de la región, siendo el 15% de estos de la propia zona), seguida del tráfico de drogas (dos tercios de la heroína que entra en la UE lo hace a través de los Balcanes).

Así, cuando en el año 1995 los Balcanes Occidentales fueron incluidos en

¹² *Ibíd.*

la “lista negra” de visados elaborada por el Consejo en el marco del Tratado de Maastricht, incorporaron como uno de los principales asuntos en su agenda política la cuestión de la liberalización de visados.

Por su parte, la UE ha puesto siempre por delante como condición para dicha liberalización una vinculación directa con la cooperación de estos países en materia de seguridad, y más concretamente en materia de inmigración y de crimen organizado. Como hemos visto es la UE la que evalúa los progresos conseguidos por cada país, por lo que la principal responsabilidad para avanzar en estos asuntos ha recaído sobre los propios países.

Cuando la UE ha dado algún paso para acercarse a estos países lo ha hecho, como en el año 2006, para firmar acuerdos de readmisión de inmigrantes irregulares tanto de sus nacionales como de aquellos que hubieran utilizado su territorio para acceder al espacio Schengen. El deseo expresado por Frattini y Rehn sobre la promoción de los contactos entre personas de los Balcanes y de la UE quedaba relegado a un segundo plano.

Sin embargo, el grupo de los cinco balcánicos (Albania, Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia) no sólo se ha encontrado con las dificultades de poner en marcha las cuestiones técnicas exigidas por Bruselas a través de los *roadmaps*, sino que además también ha tenido que enfrentarse a un clima político hostil hacia su petición de flexibilización de exigencias de la liberalización de visados por parte de algunos Estados miembros ya desde la Declaración de Tesalónica de 2003. Algunos de ellos estaban poco satisfechos por como había funcionado el mismo proceso con Rumanía y Bulgaria, dado que muchos ciudadanos de estos países habían vulnerado el periodo de permanencia en territorio Schengen y habían caído en la irregularidad con todas las complicaciones consecuentes. Entre los países más reticentes a la flexibilización de los requisitos se encuentran: Alemania, Bélgica, Austria, Italia, Holanda y España.

Sin embargo, la UE necesitaba incrementar la cooperación, así como la implantación de un Estado de Derecho y unas instituciones fuertes en los Balcanes Occidentales (rodeados por Estados miembros) para poder luchar de manera efectiva contra la inmigración irregular y el crimen organizado.

2.2.1. Los informes de visados para los Balcanes Occidentales

Una vez decidida la apertura del diálogo en materia de visados con Albania, Bosnia, Macedonia, Montenegro y Serbia en 2008, la Comisión Europea estableció un listado de cincuenta requisitos que quería que cumplieran estos países. Estos requisitos quedaron expuestos en lo que se denominaron “informes de visados” (*visa roadmaps*). El primer país que tuvo su hoja de ruta fue Serbia (mayo de 2008), coincidiendo con el proceso de independencia kosovar y el último fue Bosnia (julio de 2008).

Estos documentos son prácticamente iguales aunque tienen en consideración las situaciones específicas de cada país en términos de legislación y práctica. Las condiciones expuestas van desde asuntos meramente técnicos hasta la expedición de pasaportes legibles a través de máquinas de infrarrojos con una incorporación gradual de información bio-métrica, huellas dactilares incluidas, o la adopción y puesta en marcha de leyes y acuerdos internacionales y asuntos más genéricos como la lucha contra el crimen organizado, la corrupción o la inmigración irregular.

Casi todos los requisitos expuestos en estos documentos forman parte del *acquis* del área de Asuntos de Justicia e Interior de la Unión, aunque también se incluyeron otras condiciones que incluían respeto a los derechos humanos, la facilitación de visados y los acuerdos de readmisión.

Los informes de visados se dividen en dos partes claramente diferenciadas: los requisitos relacionados con la facilitación y los acuerdos de readmisión y los relacionados con la seguridad de los documentos, la inmigración irregular, el orden público y la seguridad y las relaciones exteriores. La regulación del Consejo 539/2001 párrafo 5 es la que contiene como anexos las listas blanca y negra de Schengen¹³.

2.2.2. Los acuerdos de facilitación de visados

Los Acuerdos de Facilitación de visados con Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia, tras duros meses de negociaciones entre noviembre de 2006 y mayo de 2007, comenzaron a funcionar en enero de 2008. El principal objetivo de estos acuerdos era el facilitar la expedición de visados para algunas categorías de personas muy específicas (estudiantes, científicos, miembros de ONGs, empresarios y periodistas), pero, desde luego, no lo hacían desaparecer.

Lo que se hace en esos casos es expedir el visado en un plazo máximo de diez días, reduciendo el número de documentos a presentar, dando la opción de acceder a un visado múltiple y reduciendo las tasas hasta 35 euros (con anterioridad eran de 60 euros). Sin embargo, existen muchos tipos de visado Schengen, el más común es el de corta duración y entrada única. Este visado es válido hasta tres meses y no permite ningún tipo de acceso al mercado de trabajo.

Aunque la UE detalla una serie de condiciones que hay que cumplir para poder optar a un visado, otros requisitos quedan a discreción del país de entrada y de las circunstancias personales del solicitante que, por supuesto, debe justificar las razones del viaje. Antes de los acuerdos se pedían diversos documentos, ahora *sólo* es necesaria la presentación de un documento de invitación, además de ser suficientemente solventes económicamente, tener un seguro médico de no menos

¹³ "La determinación de terceros países cuyos nacionales estén sujetos a la solicitud de visados, y aquéllos exentos de ella, se regirá por una consideración caso a caso sustentado por distintos criterios relacionados con la inmigración ilegal, políticas públicas y seguridad, y a consideraciones relacionadas con la coherencia regional y la reciprocidad."

de 30.000 euros y poder demostrar ambas cosas.

En definitiva, podemos intuir que los acuerdos de facilitación de visados no han mejorado mucho la situación. Pero también podemos ver los resultados de un estudio empírico sobre el tema realizado por la *European Citizen Action Network* en cooperación con algunas ONGs de la zona y veremos que, efectivamente, nuestra intuición era cierta. El estudio concluye que "existe una enorme distancia entre la declaración del Consejo Europeo del 20 de junio de 2008¹⁴ acerca de promover los contactos persona-persona entre los Balcanes Occidentales y la UE, y lo que está pasando sobre el terreno; no se encuentra ninguna respuesta positiva a la facilitación de visados en la región, la gente no percibe la diferencia con la situación anterior" (*Does it really matter? Visa facilitation in the Western Balkans*¹⁵) Algunos de los Estados miembros concededores de esta situación estuvieron durante 2008 intentando cambiar el régimen de "facilitación de visados" por uno de "liberalización". Eslovenia, durante su presidencia de la UE puso como prioridad a los Balcanes en la agenda política de la Unión. Paradójicamente sería el conflicto y posterior independencia de Kosovo en febrero de 2008 lo que impulsó todo el proceso. Ya a finales de enero el Comisario Frattini anunciaba la apertura del diálogo con Serbia en materia de visados y, por añadidura, con el resto de estados balcánicos. En junio del mismo año, la de visados. Y en septiembre de 2008 el Comisario Barrot aseguraba que se conseguiría la libre circulación con los nacionales de Macedonia en el año 2009.

Así, en noviembre de 2008 la Comisión enviaba sus informes sobre los progresos realizados por estos países. Algunos de los requisitos están definidos muy clara y técnicamente, como los referidos a la seguridad de los documentos o a la necesidad de utilizar máquinas que lean los documentos de viaje biométricos, pero otros son mucho más ambiguos y más difíciles de probar, como por ejemplo, aquellos que se refieren al orden público y a los temas de seguridad, especialmente los criterios de la lucha contra el crimen organizado.

De acuerdo con estos informes de la Comisión los dos países que más se aproximaban a los criterios de la UE eran Macedonia y Serbia. Ya entonces se comenzó a apuntar hacia la liberalización de cara al año 2009¹⁶.

La ambigüedad de estos criterios y el hecho de que también los Estados miembros puedan evaluarlos, hacía que la UE pudiera alargar tanto como quisiera el proceso de liberalización, puesto que en último término la desaparición de los visados es siempre una decisión de tipo político.

¹⁴ Conclusiones de la Presidencia de la Unión Europea, 19-20/VI/2008, Anexo: *Declaration on the Western Balkans*, p. 24.

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf

¹⁵ ECAS, [<http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/146/>]

¹⁶ El periodo que va desde el momento en que la Comisión toma la decisión de quitar el requisito del visado y la decisión formal del Consejo puede llegar a ser de seis meses.

2.2.3. La liberalización de visados

Y una decisión de tipo político es la que fue tomada el 15 julio de 2009 por la Comisión Europea en su propuesta de concesión de libertad de visados para los ciudadanos de los Balcanes Occidentales. La exposición formal de la misma fue realizada por Jacques Barrot y Olli Rehn.

Según este informe se permitirá a los ciudadanos de Macedonia, Serbia y Montenegro viajar a los países Schengen con los nuevos pasaportes biométricos. Esta proposición de la Comisión necesita aprobarse en el Consejo después de previa consulta con el Parlamento Europeo. El Consejo de Ministros de Justicia e Interior se reunió y aprobó esta decisión el pasado 1 de diciembre¹⁷. La liberalización real se ha puesto en marcha 1 de enero de 2010.

De este modo Macedonia ha pasado a la "lista blanca" de Schengen de manera inmediata, mientras que en el caso de Serbia y Montenegro deberán terminar de cumplir algunas condiciones solicitadas por la Comisión. Entre éstas se identifican cuestiones como la redacción de nuevas leyes en materia de extranjería, crimen organizado y corrupción que funcionen de manera efectiva, pero también la vigilancia necesaria en la frontera con Kosovo en cooperación con la misión EULEX y la estructura policial kosovar, lo cual no deja de ser un problema de cara a la opinión pública para las autoridades de Belgrado.

La Comisión además consideraba en julio que tanto las autoridades serbias como las montenegrinas serían capaces de cumplir estas condiciones sin mayores dificultades en octubre de 2009, cuando una delegación de expertos de la Comisión Europea fuera a Belgrado y Podgorica para identificar los avances conseguidos.

Asimismo, la Comisión prometió la liberalización de visados para los ciudadanos de Albania y Bosnia-Herzegovina siempre y cuando cumplieran con las condiciones expuestas en la propuesta. De este modo si las reformas continúan en la línea actual se podrá redactar una nueva propuesta que incluya a estos países en la liberalización de visados a mediados de 2010.

Pero lo que ya sí es cierto es que el pasado mes de marzo de 2010 se completó la liberalización de visados para serbios, montenegrinos y macedonios. El Comisario de la Ampliación, Stefan Fuele, ha insistido en las reformas que algunos de estos países (Montenegro, Bosnia o Albania) deben llevar a cabo, incluidas la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, si quieren obtener el estatus de candidatos a lo largo de 2010.

¹⁷ El Consejo votará por mayoría cualificada, lo que significa que la propuesta necesitará 228 votos de los 309 existentes (Irlanda y el Reino Unido no votarán ya que no forman parte del espacio Schengen).

3. Conclusiones

Parece que la UE está apostando por la liberalización de visados en los Balcanes Occidentales, lo que abriría nuevas oportunidades de negocio para las personas de la región, aunque siempre se deja claro que esta opción de la libertad de movimiento dentro del espacio Schengen sólo es posible cuando se cumplan las condiciones de seguridad estipuladas por las instituciones europeas. Además, es imprescindible tener en cuenta la conocida como "fatiga de la ampliación", concepto acuñado hace años, pero que ahora cobra más vigencia que nunca debido a la grave crisis económica y política por la que atraviesa la Unión Europea. Esta fatiga de la ampliación corre el riesgo de convertirse en "parálisis política" hacia esta región al posponer *sine die* el proceso de ampliación. A pesar de que este concepto está creciendo en muchos Estados miembros y de que el debate sobre la capacidad de absorción de la Unión está aumentando, hay que tener en cuenta que cuando se admiten nuevos miembros los gobiernos de la Unión están convencidos que la perspectiva de formar parte "del club" es fundamental para los Balcanes Occidentales para dar incentivos a la democratización y la transformación en toda la región y lograr la total estabilización de la región de manera permanente.

Para poder alcanzar todo lo conseguido hasta el momento estos pequeños y nuevos estados tuvieron que unirse para presionar a la UE y conseguir primero la facilitación, y posteriormente, la liberalización que constituyen el primer paso a dar para conseguir la candidatura que les permita entrar en las instituciones europeas. Ha tenido que ser, por tanto, la lucha contra una política de fronteras muy estricta, una voluntad política muy débil y una opinión pública europea en su contra la que ha conseguido unir a países históricamente enemigos en todos los ámbitos. Una unión inimaginable en la década de los noventa e incluso en la actualidad. Por vez primera desde la caída del muro de Berlín una política de cooperación balcánica está consiguiendo los objetivos propuestos, si bien no sin dificultades.

Es necesario, por tanto, que la UE apriete el acelerador de la integración de estos países si no quiere dar lugar a la consolidación de lo que podríamos denominar "ghetto balcánico" en el que los sentimientos de humillación ante las constantes demoras lleven a un repliegue nacional o religioso que conduzca a posiciones de intolerancia extrema en el mismo corazón de Europa.

Una de las características a destacar en el caso de Balcanes Occidentales en relación con la UE que les hace distintos de otras regiones es el proceso de aproximación a la misma de cara a una potencial adhesión. Los "informes de visados" han sido un claro ejemplo del principio de condicionalidad ya aplicado de manera menos ordenada en otras ocasiones. La condicionalidad no sólo requiere de una recompensa clara y adecuada, en función del cumplimiento de objetivos, sino que además esta recompensa debe concederse una vez que las condiciones se han cumplido.

En este sentido la UE reforzará su credibilidad, muy dañada por cierto, en

la región y que creará a su vez un terreno abonado para reformas más amplias y promoverá la cooperación transfronteriza entre instituciones más competentes para luchar contra amenazas comunes.

Una señal contundente es importante para países como Macedonia donde el apoyo a Europa decrece y para países como Serbia donde el gobierno pro-europeo está bajo la presión de ofrecer a sus ciudadanos el cumplimiento de las promesas europeas.

La UE ha planteado la condicionalidad en los Balcanes Occidentales, pero debe ejercerla sobre acciones y actitudes que le den credibilidad y que le van a permitir continuar con el ejercicio de su "poder blando" en la región, dado que se trata de una situación de ganador-ganador a la que sólo se llegará a través de políticas de tipo cooperativo, y no a través de la imposición de un nuevo imperialismo liberal en la región.

Así, tras pasada la primera barrera, al menos para una parte de los Balcanes Occidentales, de la libre circulación, todavía les queda un largo y duro camino para acceder a las instituciones europeas que, probablemente, se demore en un contexto global de crisis económica y de búsqueda de identidad por parte de la Unión Europea como en el que nos encontramos.

Bibliografía

- BARBÉ, E. y JOHANSSON-NOGUÉS, E., (Eds.), *Beyond the enlargement*, Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2003.
- BOGDANI, M., y LOUGHLIN, J., "Albania and the European Union", *Dajti 2000*, Tirana, 2004.
- BUMCI, A., "Debating National Security. The Case of Albania", *Albanian Institute for International Studies*, Tirana, 2004.
- BURNS, N., "Hearing on Kosovo: A Way Forward?", *Comentarios en presentados en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado*, 5 noviembre de 2005.
- CAROLLO, Vincenzo, "Las perspectivas de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: la política europea de vecindad y la asociación euromediterránea" en *ReDCE* nº10, Julio-Diciembre de 2008, ps. 333-343.
- CRAWLEY, V., "Montenegro Referéndum Will Set Tone for Relations with US, Europe" en *International Information Programs*, 2006. [<http://www.Usinfo.State.Gov>. Febrero 2006].
- CRAWLEY, V. "Ethnic Albanians, Serbs Must Decide Kosovo's Future, US Says", en *International Information Programs*, 2005. [<http://www.Usinfo.State.Gov>]. Noviembre 2005.
- EUROPEAN CITIZENS ACTION SERVICE, *Does it Really Matter? Visa Facilitation in the Western Balkans*, <http://www.ecas-citizens.eu/content/view/138/146/>.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Newsletter*, febrero y marzo 2006.
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth, "La política europea de visados para los Balcanes Occidentales", *Real Instituto Elcano*, ARI 51/2009 - 31/03/2009.

- GUILD, Elspeth y CARRERA, Sergi, "Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme" en *CEPS Policy Brief*, núm. 196, 20 Agosto, 2009. http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1899
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "EU Visas and the Western Balkans", 2005. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4>.
- SAMARY, C., "De la Federación Yugoslava a los protectorados europeos", en *Le Monde Diplomatique*, Edición Española, Enero de 2006, nº 123.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries*, Marzo de 2008.
- VAN HOUTUM, H. y PIJERS, R., "The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU", en *Antipode*, Vol. 39, núm. 2, Marzo de 2007, ps. 291-309(19).
- VVAA, "A joint european Vision: free Movement for Goods and People in Kosovo and Serbia", en *Slovak Foreign Policy Affairs*, II/2005, ps. 43-51

Fuentes primarias

- Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva, Octubre de 2000.
- Documento COM (2000) 303 final, 2000/0127 (CNS) de 24.05.2000, titulado "Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida"
- Comunicación de la Comisión "The Western Balkans on the Road to the EU". Bruselas 27-01-2006 COM(2006) 27 final
- "Legal Aspects of Referendum in Montenegro in the Context of International Law and Practice" Key note speeches from the international expert roundtable, held in Podgorica, September 22-25, 2005
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo de la UE. Bruselas, 17 de Diciembre de 2005 (15914/05)
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo de la UE. Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004 (1492/1/04 REV1)
- Proyecto de Opinión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países par el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios. Parlamento Europeo (2005/0048).
- Comunicación de la Comisión "Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años". COM (2005) 184 final.
- Comunicación de la Comisión "Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal" (COM (2004) 412 final)
- Propuesta de Decisión del Consejo presentada por la Comisión, "relativa al establecimiento de un procedimiento de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración" COM (2005) 480 final.
- Comunicación de la Comisión sobre "Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración". COM (2005) 621 final.
- Programa para la cooperación con terceros países en las áreas de inmigración y asilo. Bruselas, 25.1.2006, COM [2006] 26 final
- Pacto Europeo en Inmigración y Asilo, Consejo de la UE, 24 Septiembre 2008

Comunicación de la Comisión: Una política europea común en inmigración: Principios, acciones y herramientas, COM (2008) 359/4
PRESIDENCY CONCLUSIONS EUROPEAN UNION, 19-20/VI/2008, Anex: *Declaration on the Western Balkans*, p. 24,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950