

La política europea de visados para los Balcanes Occidentales

*Ruth Ferrero Turrión **

Tema: En 2008 se pusieron en marcha los acuerdos de facilitación de visados entre los Balcanes Occidentales (Albania, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia) y la UE.

Resumen: El 1 de enero de 2008 se pusieron en marcha los acuerdos de facilitación de visados con los Balcanes Occidentales (Serbia, Macedonia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Albania). Para llegar a esto, los cinco pequeños y nuevos Estados tuvieron que unirse para presionar a la UE y conseguir firmar estos acuerdos que les abren la puerta a la negociación de una candidatura para la adhesión a las instituciones europeas a medio plazo. Ha sido una lucha contra una política de fronteras muy estricta, una voluntad política muy débil y una opinión pública europea en su contra, que ha conseguido unir a países históricamente enemigos en todos los ámbitos. Una unión inimaginable en la década de los 90 y poco probable en otros ámbitos en la actualidad. Por vez primera desde la caída del muro de Berlín, una política de cooperación balcánica ha conseguido resultados.

Análisis:

La Política de la UE hacia los Balcanes

Desde la caída del muro de Berlín, del que este año se cumplirán 20 años, la incorporación a las instituciones europeas ha sido uno de los objetivos principales que se marcaron los países de la Europa Central y Oriental. La mayoría de ellos han conseguido incorporarse a la UE.

Sin embargo, a pesar de la inevitabilidad de la ampliación y, sobre todo, la estabilidad democrática y regional que este proceso ha traído a otros países, los Balcanes Occidentales todavía se encuentran inmersos en un largo proceso negociador de acercamiento a la UE. Desde el año 1999 la UE se ha aproximado a los Balcanes Occidentales a través del Pacto de Estabilidad con los Balcanes Occidentales y el Proceso de Armonización y Estabilización. 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 como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común, bajo los auspicios de la OSCE. Se trataba de una declaración de intenciones firmada por más de 40 Estados en la que se comprometían a ayudar a estos países en "sus esfuerzos para conseguir paz, democracia, respeto a los derechos

* Profesora de Ciencia Política, UCM

humanos y prosperidad económica para alcanzar la estabilidad en la región” (Colonia, 10 de junio de 1999). Sin embargo, aunque se ofrecía una estrategia de “aproximación regional”, en ningún caso se garantizaba el proceso de adhesión. Por otro lado, el Proceso de Estabilización y Armonización (PEA) ha sido y es el instrumento de “europeización” principal para todos los países de la región.

El PEA comenzó sus trabajos en 1999 y su principal objetivo fue promover la estabilización política y económica, desarrollar la asociación con la UE y abrir el camino de la adhesión una vez que las condiciones requeridas se cumplieran.

Como se ha dicho, el PEA es un instrumento de relación bilateral 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 que recorrer un camino en varias fases. La primera de ellas es el estudio y la viabilidad de un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA). Estos acuerdos se adaptan, de manera individualizada, a las necesidades de cada uno de los países afectados (Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia)¹ e incluyen asistencia económica y financiera, diálogo político, la consecución de un área de libre cambio, la aproximación a la legislación de la UE y la cooperación en áreas como Justicia e Interior.²

Aunque el PEA se puso en marcha en 1999, no fue hasta el Consejo de Feira (2000), cuando se produjo la primera declaración de la UE a favor de incorporar a sus instituciones a los Balcanes Occidentales. Sin embargo, se mantuvo en todo momento el principio de condicionalidad,³ así como la “potencialidad” de la entrada.

En donde con una mayor concreción se explicitó el deseo, por parte de la UE, de la 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” (2003).

A partir de ese momento continuaron los trabajos en este sentido, trabajos que culminaron el 8 de noviembre de 2006 en el documento *Estrategia de la ampliación y principales retos 2006-2007*. En este informe de la Comisión 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 las negociaciones en relación con la liberalización de visados con Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia.

Al presentar 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 la promoción de los contactos entre personas de los Balcanes y de la Unión” y añadieron que ésta era una prueba tangible de lo que “una perspectiva europea puede ofrecer”.

¹ Croacia tiene ya el estatus oficial de “país candidato” y está en negociaciones con la UE para su futura adhesión desde octubre de 2005.

² Hasta la fecha se han firmado Acuerdos de Estabilización y Asociación con Macedonia (2004), Albania (2006), Montenegro (2008) y Bosnia-Herzegovina. (2008).

³ El Principio de condicionalidad incluye la obligación de poner en marcha todo el acervo de asuntos de Justicia e Interior.

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 del diseño de unas políticas comunitarias dirigidas a la región que deberían enfocarse hacia un desarrollo económico más equitativo y sostenible. La propuesta de las instituciones europeas fue 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. La diferencia con el resto de países de Europa del Este es que la reforma judicial y la lucha contra la corrupción se incorporaron “en las primeras fases del cumplimiento de objetivos”, mientras que anteriormente estos dos puntos se situaban en fases posteriores.

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 Balcanes; y una “fatiga de la ampliación” en la que ahondan la prolongada 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.

La política de visados de la Unión y los Balcanes Occidentales: el muro de Schengen

Uno de los primeros pasos a dar por cualquier potencial candidato a entrar en las instituciones europeas es conseguir la liberalización de visados. Por otro lado, el tipo de régimen de visados es una herramienta que utiliza la UE como amenaza y como incentivo para impulsar las reformas en esos países en materia de Justicia e Interior para aproximarlos a los estándares de la Unión.

Toda la región balcánica es percibida por parte de la UE, y en particular por aquellos Estados miembros anteriores a la ampliación de 2004, como amenaza para su seguridad blanda (*soft security*). La percepción de este peligro está encabezada en primer lugar por la inmigración irregular (se estima que unas 100.000 personas entran en la UE de manera irregular a través de la región, siendo el 15% de éstos 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). Sin embargo, estamos en condiciones de afirmar que estos argumentos han quedado obsoletos. Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre inmigración irregular concluía en 2005 que, por un lado, todos aquellos nacionales de estos países que querían trabajar en la UE lo hacían ya, regular o irregularmente. El número total de potenciales trabajadores temporales procedentes del conjunto de los Balcanes (Orientales y Occidentales) era de aproximadamente un millón y medio de personas, de los que 500.000 procederían de los cinco países afectados. También, un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen realizado en 2004⁴ afirmaba que a pesar de que ciudadanos de estos países todavía se encuentran sobrerrepresentados estadísticamente entre los detenidos por tráfico de drogas (más concretamente heroína), sin embargo, en comparación con años anteriores,

⁴ *Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries*, United Nations Office on Drugs and Crime, marzo de 2008.

esta proporción se ha reducido de manera considerable. Así, por ejemplo, el número de albaneses detenidos en Alemania por tráfico de heroína en el año 2000 fue de 103, mientras que en 2006 fue de 21. El informe de UNDOC concluye que la región balcánica es una de las más seguras en Europa, puesto que los niveles de delincuencia común son más bajos en los Balcanes que en Europa Occidental, y el tráfico de drogas, armas y personas se encuentra en declive.

Así, cuando en el año 1995 los Balcanes Occidentales fueron incluidos en la “lista negra” de visados elaborada por el Consejo en el marco del Tratado de Maastricht, éstos incorporaron como uno de los principales asuntos en su agenda política la cuestión de la liberalización de visados.

Por su parte, la UE ha condicionado siempre esa liberalización a la cooperación de estos países en materia de seguridad, y más concretamente en materia de inmigración y de crimen organizado. La UE evalúa los progresos conseguidos por cada país, sobre el que recae la responsabilidad de avanzar en dichas cuestiones. 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 ha quedado relegado a un segundo plano.

Sin embargo, el grupo de los cinco balcánicos no sólo se ha encontrado con las dificultades de poner en marcha las transformaciones técnicas exigidas por Bruselas, sino que además también tiene que enfrentarse a un clima político hostil hacia 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 cómo había funcionado este proceso con Rumanía y Bulgaria, dado que muchos ciudadanos de estos países habían vulnerado el período 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, los Países Bajos y España. Sin embargo, en Tesalónica los líderes europeos prometieron discutir con la Comisión las reformas necesarias para abolir los visados (Declaración de Tesalónica). A pesar de esto, no hubo ningún tipo de avance hasta 2006. En ese año la UE decidió simplificar los procedimientos de visado en reciprocidad a la firma de acuerdos de readmisión de inmigrantes irregulares, procedentes o en tránsito desde los Balcanes Occidentales, una estrategia que ya ha sido utilizada con otros países de origen y tránsito de la inmigración como Marruecos.

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. Su principal objetivo era facilitar la expedición de visados para algunas categorías (estudiantes, científicos, miembros de ONG, empresarios y periodistas). En esos casos se debe expedir el visado en un plazo máximo de 10 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). El visado de corta duración y entrada única, el más común de los que se emite en el espacio Schengen, tiene una validez de tres meses y no permite el acceso al mercado de trabajo. Aunque la UE detalla una serie de condiciones 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 y la certificación de solvencia económica y de estar en posesión de un seguro médico de viaje de no menos 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 ONG 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 2008⁵ acerca de la promoción de los contactos personales 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”.⁶

Algunos de los Estados miembros concededores de esta situación han estado a lo largo del año 2008 intentando cambiar el régimen de facilitación de visados por uno de liberalización. Eslovenia, durante su Presidencia de la UE introdujo los Balcanes como prioridad en la agenda política de la Unión. Paradójicamente, fue el conflicto y posterior declaración de independencia de Kosovo en febrero de 2008 lo que impulsó el proceso de negociación para suavizar la reacción de Serbia ante estos acontecimientos. 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 Comisión ya negociaba con los cinco países sobre el régimen de liberalización 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.

En noviembre de 2008 la Comisión emitió 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 datos biométricos, pero otros son mucho más ambiguos y más difíciles de comprobar como, por ejemplo, aquellos que se refieren al orden público y a la seguridad, especialmente lo referido a la lucha contra el crimen organizado. Según estos informes de la Comisión, los dos países que más se aproximan a los criterios de la UE son Macedonia y Serbia y es probable que, si nada negativo sucede, la exención de visado se produzca en 2010.⁷ La ambigüedad de estos criterios y el hecho de que también los Estados miembros puedan evaluarlos, hace que la UE pueda alargar tanto como quiera el proceso de liberalización, puesto que en último término la desaparición de los visados es siempre una decisión de tipo político.

⁵ Conclusiones de la Presidencia de la Unión Europea, 19-20/VI/2008, Anexo: *Declaration on the Western Balkans*, p. 24, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/101346.pdf.

⁶ *Does it Really Matter? Visa Facilitation in the Western Balkans*, ECAS, <http://www.ecas-citizens.eu/content/view/full/138/146/>.

⁷ El período 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, lo que significa que Macedonia debería tener su idoneidad para la primavera de 2009, al igual que Serbia. Mucho va a depender, sin embargo, del grado de estabilidad política de ambos a lo largo de los próximos meses.

Conclusiones: El largo camino que Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia están recorriendo para conseguir la liberalización de los visados de entrada en la UE está siendo mucho más duro y tortuoso que el que recorrieron sus antecesores.

Sin embargo, la presión que entre todos han estado ejerciendo sobre Bruselas ha dado lugar a un hecho sin precedentes: que todos estos países hagan frente común. Las comunidades católica, judía, musulmana y ortodoxa de Bosnia-Herzegovina han comenzado a trabajar juntas para conseguir una mayor movilidad para los ciudadanos del país. E incluso se han publicado trabajos conjuntos realizados por expertos albanokosovares y serbios, que han publicado un estudio titulado *A Joint European Vision: Free Movement for Goods and People in Kosovo and Serbia* (2005). ¿Alguien se podía imaginar algo así hace apenas 10 años?

El muro de Schengen ha conseguido que los países de los Balcanes Occidentales se pongan de acuerdo en algo y trabajen juntos para lograrlo: la liberalización de visados. A pesar de que esto puede ser considerado algo positivo, si tenemos en cuenta los antecedentes históricos de la zona, sin embargo es de vital importancia salir de su aislacionismo. Pese a lo pequeño del país, según informes del International Crisis Group en 2005 apenas el 70% de los estudiantes serbios habían salido de su país y sólo tenían una vaga imagen de lo que era Europa. Una de las principales luchas por parte de Serbia es la de conseguir acceder a los programas Erasmus de movilidad de estudiantes, puesto que eso facilitaría en gran medida la obtención de visados para ir a estudiar a destinos en la UE. En los casos de Bosnia-Herzegovina y Albania se buscaban destinos que facilitaran la obtención de visados y no pusieran tantas dificultades a los desplazamientos, entre los destinos elegidos figuraban en los primeros puestos Pakistán y Arabia Saudí, de los que muchos estudiantes regresaban con ideas fundamentalistas.⁸

No podemos olvidar que este estricto régimen de visados fue concebido para “proteger” a los ciudadanos europeos de potenciales “amenazas” por parte de ciudadanos de terceros países, así como para distinguir entre los invitados deseados de los 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. No podemos obviar que a mayor rigidez y menor porosidad de la frontera, se produce un incremento de las redes ilegales de entrada de personas, al tiempo que se alcanzan elevadas cotas de sofisticación técnica para llevar a cabo esa ilegalidad –por ejemplo, mediante la falsificación de documentos–.

Por lo tanto, es necesario 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 “gueto 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. Sin una mayor y más rápida liberalización del régimen de visados, esto será sin duda lo que nos encontremos en un breve espacio de tiempo, más aún cuando estos países están viendo como otros (Ucrania, Moldavia, etc.) están progresando de manera más rápida de lo que ellos lo han hecho dentro del marco de la Política de Vecindad Europea por el simple hecho de tener un interés vital geoestratégico

⁸ “EU Visas and the Western Balkans”, International Crisis Group, 2005, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4>.

para los países de la Unión⁹ –siendo el mejor ejemplo los cortes de gas el pasado invierno en buena parte de la Europa Central–. La decisión es de la UE: ¿quiere la integración o la marginalización de estos países, con las consecuencias que esto pueda acarrear? ¿O quizá prefiera ser más flexible en sus criterios en aras de un mayor control y seguridad en la región?

Ruth Ferrero Turrión
Profesora de Ciencia Política, UCM

⁹ Benita Ferrero aludía precisamente a este tema en fechas recientes, exponiendo que por razones de interés geopolítico y energético era muy necesario abrir la puerta de Europa a estos países, haciendo referencia explícita a la liberalización de visados (*Público*, 22/11/2008).