

Macedonia y su camino hacia la integración europea: Avances, obstáculos e implicaciones para la región balcánica

Macedonia and its path towards European integration: Advances, obstacles and implications for the Balkan region

Carlos Flores Juberías

Profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia / Carlos.Flores@uv.es

Marija Atanaskova

Máster en Estudios Internacionales y de la Unión Europea,
Universidad de Valencia / atanasko@alumni.uv.es

RESUMEN

El presente trabajo analiza los avances verificados y los obstáculos con los que se ha topado el proceso de acercamiento de Macedonia a la Unión Europea. Tras caracterizar la historia de las relaciones entre Macedonia y la UE y las nuevas estrategias ampliadoras de la Unión en relación con los Balcanes, este estudio analiza de forma específica las carencias que hasta la fecha han impedido el avance de la candidatura macedonia, con hincapié en el diferendo con Grecia respecto a la cuestión del nombre; pero también sus fortalezas, con especial atención al respaldo de la opinión pública y de numerosas instancias comunitarias; finalmente, se reflexiona sobre las negativas consecuencias que el actual bloqueo podría tener para la estabilidad del país y de la región, y se formulan varias propuestas de acción para su superación.

Palabras clave: Unión Europea, Macedonia, integración euroatlántica, Balcanes occidentales

ABSTRACT

This article analyses the progress made and obstacles encountered by the process to bring Macedonia into the European Union. After studying the history of relations between Macedonia and the EU and the Union's new strategies for enlargement with respect to the Balkans, the author specifically analyses the problems which have, to date, hampered the progress of Macedonia's candidacy (one particularly important example being the dispute with Greece over its name), as well as its strengths, paying particular attention to the backing given by public opinion and numerous EU-related areas. Finally, the author reflects on the negative consequences that the current blockade could have for the stability of the country and of the region, and formulates several proposals for action to avert this situation.

Keywords: European Union, Euro-Atlantic integration, Macedonia, Western Balkans

La insistencia con la que los Balcanes occidentales han llamado a las puertas de la Unión Europea en los últimos años revela que nadie en la región parece haber olvidado que ya en 2003, durante la Cumbre de Salónica, esta se comprometió a brindar un futuro europeo para la región, que estaría más o menos cercano en función del éxito de cada país en implementar las reformas precisas, en cumplir los criterios fijados en el Consejo Europeo de Copenhague y en satisfacer las condicionalidades del Proceso de Estabilización y Asociación (Consejo de la Unión Europea, 2003 y Consejo de Asuntos Generales y relaciones Exteriores, 2003). Pero el hecho de que los países balcánicos tengan por cierto que en la UE hay un sitio para ellos no disminuye la vehemencia con la que algunos han empezado a preguntarse cuándo sucederá eso, ni la frustración derivada de no hallar en Bruselas una respuesta creíble y satisfactoria para sus expectativas, alimentada por varios años de largas esperas, pequeños avances y señaladas frustraciones (Batt, 2010). El ejemplo más evidente de ello lo constituye la candidatura de Macedonia¹, formalizada en diciembre de 2005, después de que en los años anteriores el país se hubiera destacado repetidas veces entre los de su entorno por la rapidez y la profundidad de sus reformas, pero paralizada desde entonces pese a los evidentes –y reconocidos– progresos realizados, y a pesar también de sus reiteradas demandas de abrir de una vez por todas el proceso negociador, así como del sustancial apoyo que la integración europea despierta entre sus ciudadanos.

En virtud de esta singularidad, hemos considerado oportuno analizar el proceso de acercamiento de Macedonia a la Unión Europea (para el caso de Croacia, véase Flores Juberías, 2006). Para ello comenzaremos haciendo un recorrido global por las relaciones entre Macedonia y la UE, continuaremos caracterizando las nuevas estrategias ampliadoras de la Unión en relación con los Balcanes; llevaremos a cabo un análisis específico de los obstáculos que hasta la fecha han impedido el éxito de la candidatura macedonia, haciendo especial hincapié en el diferendo con Grecia en torno a la cuestión del nombre; y concluiremos aportando algunas reflexiones sobre las negativas consecuencias que la situación actual podría tener a corto y medio plazo para la estabilidad del país y de la región.

1. En el presente trabajo se utilizarán de manera indistinta y sistemática los términos Macedonia y República de Macedonia por ser este el nombre constitucional del país. Solo cuando se reproduzcan documentos de organizaciones internacionales o estados que hayan reconocido a Macedonia bajo la denominación de Antigua República Yugoslava de Macedonia (en inglés, Former Yugoslav Republic of Macedonia, o FYROM) se hará uso de esa terminología en aras de la fidelidad debida al documento original.

LAS RELACIONES ENTRE MACEDONIA Y LA UNIÓN EUROPEA

Las relaciones entre Macedonia y la UE son relativamente recientes, y han venido marcadas desde su tardío arranque hasta su –de momento– frustrado avance por el contencioso entre el nuevo Estado y Grecia, vecino y socio comunitario.

Macedonia proclamó su independencia en septiembre de 1991. Pese a que esta llegó de manera pacífica y democrática –dato nada baladí en el contexto balcánico de aquel entonces–, su reconocimiento por parte de las principales potencias europeas se demoró más de lo deseable por la negativa helena a que el nuevo Estado fuera reconocido con el nombre, el marco constitucional y los símbolos nacionales que inicialmente quiso darse. Fue por ello que el establecimiento formal de relaciones diplomáticas entre Macedonia y la UE no se produjo hasta enero de 1996², si bien desde octubre de 1992 hubo ya un acercamiento práctico de bajo perfil con la acreditación en Bruselas de un representante macedonio. En marzo de 1996 Macedonia entró a formar parte del Programa PHARE, y en abril de 1997 firmó con Bruselas un Acuerdo de Cooperación –más otros dos en materia textil y de transporte– que entró en vigor el 1 de enero de 1998 (Consejo de la UE, 1997). Fue en marzo de ese año cuando la Comisión Europea nombró a su primer representante permanente en Skopje, y en febrero del siguiente cuando Macedonia solicitó formalmente la condición de país asociado a la Unión. La culminación de esta primera etapa de acercamiento se produjo en noviembre de 2000 cuando, con ocasión de la Cumbre de Zagreb, la Unión acordó lanzar el llamado Proceso de Estabilización y Asociación del que habrían de ser beneficiarios los –entonces– cinco países balcánicos que aún no se hallaban integrados en la UE. Consecuencia directa de ello sería la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre Macedonia y la Unión Europea el 9 de abril de 2001 en Luxemburgo (Consejo de la UE y Comisión de las Comunidades Europeas, 2004) que, a pesar de la demora con que entró en vigor –ya en 2004–, convirtió a Macedonia en el primer país de los Balcanes occidentales en formalizar un acuerdo de ese tipo con la Unión y colocarse, en palabras de Mircev (2006: 116), definitivamente en el tren hacia Europa.

Los Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) fueron un tipo de acuerdos globales que la Unión Europea empezó a contraer precisamente a partir del caso

2. Macedonia estableció relaciones diplomáticas con Turquía en agosto de 1992; con China en octubre de 1993; con Alemania, Reino Unido y Francia en diciembre de 1993; con Rusia en enero de 1994 y con Estados Unidos en septiembre de 1995. Y aunque fue admitida en la ONU el 8 de abril de 1993, su entrada en la OSCE y en el Consejo de Europa se retrasó hasta –respectivamente– el 12 de octubre y el 9 de noviembre de 1995.

macedonio con los distintos estados de los Balcanes occidentales. Croacia suscribiría el suyo en 2001, Albania en 2006, Montenegro en 2007 y, por último, Serbia y Bosnia lo harían en 2008. Similares a los Acuerdos Europeos suscritos en la década anterior con los estados de la Europa Central y Oriental, los AEA estaban llamados a brindar el marco normativo para el mantenimiento de relaciones entre cada uno de estos países y Bruselas durante el período que durase su proceso de adhesión a la Unión, cubriendo ámbitos tales como el diálogo político y la incorporación del acervo comunitario, propiciando una amplia gama de programas de cooperación, en especial en materia de justicia y asuntos de interior, y fomentando la cooperación regional, elementos clave todos ellos de los Procesos de Estabilización y Asociación. Su puesta en marcha estaba llamada a facilitar la adaptación de los países signatarios a las exigencias de la Unión, a la vez que los avances en su implementación habían de servir a modo de termómetro de su grado de preparación para la adhesión.

Pese a este exitoso avance en el acercamiento entre Macedonia y la Unión Europea, lo cierto es que la puesta en marcha del AEA no pudo haberse verificado en un momento más inoportuno. Los conflictos que estallaron en el noroeste del país a comienzos de 2001, y que tuvieron al nuevo Estado al borde de un enfrentamiento interétnico generalizado, revelaron las insuficiencias de la todavía inmadura democracia macedonia, y sus carencias a la hora de integrar satisfactoriamente su complejo mosaico de grupos étnicos, lenguas y religiones. Pese a que la rápida mediación de la comunidad internacional y la amplia disposición de las instituciones y de las fuerzas políticas macedonias para hallar una salida al conflicto –concretadas en la firma el 13 de agosto de 2001 del Acuerdo Marco de Ohrid (Flores Juberías, 2002/2003 y Checa Hidalgo, 2009)– evitaron su agravamiento y generalización, el primer informe anual de la Comisión sobre el Proceso de Estabilización y Asociación (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002) resultó inevitablemente crítico, subrayando que el conflicto había generado un impacto claramente negativo tanto sobre la economía como sobre la capacidad administrativa de la nueva democracia macedonia para seguir adelante con el proceso de reformas en curso.

Con todo, no habría que esperar más que un par de años para que las perspectivas de acercamiento de Macedonia –y del resto de los nuevos estados de los Balcanes occidentales– a la UE recibieran un nuevo impulso. Fue con ocasión del Consejo Europeo celebrado en Tesalónica³, en junio de 2003, cuando los países de la región recibieron de la Unión la ya mencionada promesa de una futura incorporación, así como la confirmación de que el Proceso de Estabilización y Asociación constituía el camino para ello. Dando respuesta a la

3. Paradojas de la historia, la antigua metrópoli macedonia de Solun.

invitación, Macedonia se apresuró a presentar su solicitud de incorporación a la UE el 22 de marzo de 2004 en Dublín –Croacia se había adelantado, formalizándola el 21 de febrero de 2003–; el 17 de mayo el Consejo solicitaría el dictamen de la Comisión sobre la solicitud, tras lo cual esta prepararía el preceptivo cuestionario para disponer de una valoración global de la posición del país de cara a la adhesión; que sería devuelto con las correspondientes respuestas –así como un plan de trabajo para avanzar de inmediato en los sectores más problemáticos– el 14 de febrero de 2005⁴. Por fin, tras la detenida revisión del cuestionario, la Comisión hizo pública su opinión acerca de la capacidad de Macedonia para satisfacer los criterios de Copenhague y las exigencias del Proceso de Estabilización y Asociación del 9 de noviembre de 2005, sosteniendo en sus tres conclusiones generales que:

“La Antigua República Yugoslava de Macedonia es una democracia que funciona, dotada de instituciones estables y que, por lo general, garantiza el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales. El país firmó en 2001 un Acuerdo de Estabilización y Asociación y, desde entonces, ha venido cumpliendo las obligaciones a las que está sujeta en virtud del mismo de forma satisfactoria. Además, ha aplicado con éxito el programa legislativo contemplado en el Acuerdo Marco de Ohrid, lo que ha contribuido a mejorar de forma significativa los aspectos relacionados con la política y la seguridad. Ahora ha llegado el momento de aplicar plenamente dicha legislación. El país sigue comprometido en la cooperación regional. La Antigua República Yugoslava de Macedonia necesita realizar esfuerzos adicionales, en particular, por lo que respecta al proceso electoral, la reforma de la Policía, la reforma judicial y la lucha contra la corrupción. Basándose en los avances realizados en materia de reformas, la Comisión considera que el país se halla en vías de cumplir los requisitos políticos fijados en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y el Proceso de Estabilización y Asociación.

La Antigua República Yugoslava de Macedonia ha adoptado medidas importantes con vistas al establecimiento de una economía de mercado operativa. Aunque parece que el país no está aún capacitado para hacer frente a medio plazo a la presión de la competencia ni a las fuerzas del mercado existentes dentro de la Unión, ha iniciado un proceso de reformas económicas que, si continúan con determinación, permitirá lograr este objetivo en un futuro.

4. La respuesta del Gobierno macedonio obligó a recopilar datos, llevar a cabo estudios, elaborar estadísticas y diseñar programas de acción que jamás antes se habían llevado a cabo en un país que apenas contaba con una década y media de vida. Se concretó en un documento de más de 4.000 páginas, complementado por otras 10.000 páginas de documentación y referencias normativas.

La Antigua República Yugoslava de Macedonia estará preparada para cumplir a medio plazo la mayor parte de las obligaciones derivadas de la adhesión, siempre que realice considerables esfuerzos para adaptar su legislación al acervo comunitario con vistas a garantizar, en particular, su aplicación y efectivo cumplimiento. A menos que acelere considerablemente el ritmo de dichos esfuerzos, el país podría verse en la imposibilidad de cumplir los requisitos establecidos por el acervo comunitario en ámbitos tales como la libre circulación de mercancías, el derecho de propiedad intelectual, la política de competencia y el control financiero. El pleno cumplimiento del acervo comunitario en el ámbito del medio ambiente solo podrá lograrse a largo plazo y requeriría mayores niveles de inversión” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).

Como se ve, la de la Comisión sería una valoración mayormente positiva en lo referente a los criterios políticos y a la disposición del país para profundizar en la cooperación regional; algo más prudente en lo referente al estado de la transformación de su sistema económico; y más escéptica en lo tocante a la capacidad de Macedonia para asumir el acervo comunitario a medio plazo (European Stability Initiative, 2005). Sobre la base de esta opinión, la Comisión recomendó al Consejo conceder a Macedonia la condición de país candidato, así como que la apertura de negociaciones para la adhesión se llevase a cabo una vez el país hubiese alcanzado un grado suficiente de adaptación a los criterios de adhesión. Haciendo suya esta recomendación, el Consejo Europeo reunido en Bruselas acordó el 16 de diciembre de 2005 conceder a Macedonia el estatus de país candidato a la adhesión (Consejo de la Unión Europea, 2005), haciendo en el acto mención expresa a los progresos realizados en la implementación del Acuerdo Marco de Ohrid y a su voluntad de incentivar el avance en las reformas programadas. De este modo Macedonia se convirtió en el segundo país de los Balcanes occidentales –una vez más, detrás de Croacia, que lo había logrado el 18 de junio del año anterior– en adquirir la condición de país candidato.

Desde ese momento, la Comisión comenzó a monitorizar estrechamente los progresos de Macedonia en los terrenos político, económico y administrativo, y a emitir con periodicidad anual sus característicos informes de seguimiento, o *Progress Reports*, de los que hasta la fecha se han hecho públicos cinco (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006-2010). Si los dos primeros resultaron señaladamente críticos, el de 2008 fue un tanto más benigno, mientras que el de 2009 resultó tan abiertamente favorable que fue acompañado de una petición expresa al Consejo para proceder a la apertura de negociaciones para la adhesión –recomendación que el Parlamento Europeo (2010) haría también suya–, y que pese a ello, y como ya se ha apuntado, el Consejo decidiría desestimar. Adicionalmente, en enero de 2006, y nuevamente en febrero de 2008, el Consejo Europeo aprobó a propuesta de la

Comisión las *Accession Partnerships* (antes denominadas *European Partnerships*) para Macedonia, identificando las tareas que el país debía de asumir como prioritarias para hacer posible la apertura de negociaciones, a fin de permitir la concentración de los impulsos reformistas y de los recursos disponibles en los ámbitos más decisivos, así como de influir sobre el destino prioritario de los fondos europeos (Consejo de la Unión Europea, 2006, 2007).

Por su parte, el Gobierno de Skopje –que ya en 2001 había procedido a poner en marcha su primer programa nacional para la aproximación de su legislación a la legislación de la UE– procedió a finales de 2004 a adoptar su propia estrategia nacional para la integración en la UE (GRM, 2004) para complementarla en diciembre de 2005 con el Plan de Acción para el Partenariado Europeo, y fusionarlos a partir de abril de 2007 en el Programa Nacional para la Adhesión (ibídem, 2007), sucesivamente actualizado en 2008 y 2009. Programas todos ellos encaminados a introducir de manera ordenada las distintas reformas políticas, económicas y administrativas requeridas, por una parte, por los compromisos adquiridos en Ohrid, y, por la otra, por las exigencias de la Unión, así como a poner de relieve ante la opinión pública macedonia las ventajas de la adhesión a la Unión Europea (Fouere, 2007 y Sela, 2008). También con este fin, el Gobierno de Macedonia puso en marcha ya en septiembre de 1997 todo un complejo aparato administrativo para articular el proceso negociador y vehicular la incorporación del acervo comunitario, complementado con la creación en el seno de la *Sobranie* de los pertinentes órganos de control parlamentario, sistema que después de las lógicas reestructuraciones acabó vertebrado en torno a cuatro pilares:

- El Comité para la Integración Euroatlántica, presidido por el primer ministro e integrado por los viceprimeros ministros y los demás miembros del Gobierno, el gobernador del Banco Nacional y el presidente de la Academia Macedonia de las Artes y las Ciencias, responsable de la adopción de las grandes directrices en materia de integración europea.
- El Comité de Trabajo para la Integración Europea, presidido por el vicepresidente para Asuntos Europeos e integrado por todos los secretarios de Estado, encargado de definir las estrategias, las prioridades y los métodos para la implementación de las referidas directrices y de comprobar su efectiva implementación.
- El vicepresidente para Asuntos Europeos, que coordina la parte operativa del proceso integrador y dirige el Secretariado de Asuntos Europeos.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores que, a través de su Secretaría para la Unión Europea, está a cargo de la comunicación con las instituciones europeas y dirige la Misión en Bruselas.

A estos pilares habría que sumar los 35 grupos de trabajo creados para la aproximación de la legislación macedonia al *acquis* y la definición de las posiciones a defender por el país en el proceso negociador, la Subcomisión para la Armonización de la Legislación, y la Secretaría General del Gobierno⁵. Por su parte, la Asamblea de la República acordaría la conformación en su seno de una Comisión de Asuntos Europeos, y propiciaría además en noviembre de 2007 la constitución de un Consejo Nacional de Integración Europea, presidido necesariamente por un parlamentario de la oposición y asistido por una nutrida representación de los principales actores económicos y sociales.

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS AMPLIADORAS: CONSECUENCIAS PARA LOS BALKANES OCCIDENTALES

A estas alturas es ya sabido que la adhesión a la UE no depende exclusivamente del grado de preparación del país candidato, sino también “de la situación, las políticas y los movimientos en el seno de la propia Unión Europea [...] y de la capacidad de la Unión para ampliarse, así como del estado de la opinión pública en los países miembros” (Mircev, 2007). En la última década, la UE ha introducido cambios sustanciales en su política de ampliación, y ha desarrollado progresivamente una serie de criterios y estrategias para la admisión de nuevos Estados Miembros, tales como los Criterios de Copenhague, los Acuerdos Europeos o los Acuerdos de Estabilización y Asociación. Ello le ha permitido dotarse de los instrumentos normativos necesarios para permitir la incorporación y la inserción institucional de los doce nuevos estados que se sumaron a la Unión la pasada década.

Pero como consecuencia del debate generado por las ampliaciones hacia el Este, la Unión ha pasado a replantearse en clave restrictiva su futura estrategia ampliadora, hecho que tuvo su primera manifestación en la Estrategia Ampliadora de la Comisión Europea para el 2006/2007 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006) y que desde

5. Véase la información proporcionada por el Secretariado de Asuntos Europeos del Gobierno de Macedonia en www.sep.gov.mk. El Secretariado publica asimismo un informe mensual bajo el título de *Monthly Progress Brief*, que se puede consultar en el mismo lugar.

entonces ha venido siendo reafirmado en los documentos emanados de la Comisión para su actualización (ibídem, 2010). En ellos la Comisión ha ido perfilando métodos más complejos y criterios más exigentes para la materialización del proceso de adhesión, acuñando términos ya tan habituales como los de “rigurosa condicionalidad”, “capacidad de absorción” o “fatiga ampliadora”. En esencia, el principal cambio entre los criterios que tuvieron que satisfacer en la pasada década los países de la Europa Central y Oriental y los que en la presente habrán de cumplir los estados de los Balcanes occidentales radica en el mayor énfasis en la capacidad de la Unión para incorporar nuevos miembros, algo que en anteriores ampliaciones se daba por hecho, pero que hoy resulta cuestionable. Con todo, tanto la Estrategia Ampliadora para el 2006 como las que le han sucedido ha seguido proclamando la voluntad de la Unión de cumplir con los compromisos ampliadores adquiridos, aunque abordando *con cautela* cualquier nuevo compromiso.

Tabla 1. El estado del proceso de ampliación de la Unión Europea (a 01.10.2011)

País	Estatus	Fecha del acuerdo de asociación	Fecha de la solicitud de adhesión	Fecha de la adquisición de la condición de país candidato	Fecha del inicio de las negociaciones para la adhesión
Turquía	Negociando	12.09.1963 (AA)	14.04.1987	12.12.1999	03.10.2005
Croacia	Negociación cerrada	29.10.2001 (AEA)	21.02.2003	18.06.2004	03.10.2005
Macedonia	Candidato	09.05.2001 (AEA)	22.03.2004	17.12.2005	–
Montenegro	Candidato	15.10.2007 (AEA)	15.12.2008	17.12.2010	–
Albania	Candidato potencial	12.06.2006 (AEA)	28.04.2009	–	–
Islandia	Negociando	2.05.1992 (EEAA)*	16.07.2009	24.02.2010	27.07.2010
Serbia	Candidato potencial	29.04.2008 (AEA)	22.12.2009	–	–
Bosnia-Herzegovina	Candidato potencial	16.06.2008 (AEA)	–	–	–
Kosovo	Candidato potencial	–	–	–	–

* European Economic Area Agreement

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Entre los países candidatos, y entre los que tienen la expectativa de serlo, esta nueva estrategia ha sido valorada como una preocupante desviación respecto de anteriores políticas ampliadoras. Pero nadie como Macedonia ha sufrido con tanta intensidad ese nuevo rigor en las estrategias para la ampliación. Y es que si entre la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (en mayo de 2001) y la adquisición de la condición de país candidato (en diciembre de 2005) transcurrieron cuatro años y medio, otros seis más han transcurrido ya desde esa última declaración sin que la Unión se haya decidido aún a abrir el proceso negociador, o incluso a fijar una fecha para hacerlo. Un retraso excesivo e

injustificable, cuyas consecuencias apenas resultan compensadas por declaraciones como las que de tanto en tanto emanan de las más altas instancias comunitarias, y que está generando un temor fundado a quedar encerrados en un espacio político, económico y también geográfico menguante y de cada vez más escasa proyección.

LAS EXIGENCIAS DE LA UE PARA EL INICIO DEL PROCESO NEGOCIADOR

Tras haberse hecho público el conocido como Informe Meijer (Parlamento Europeo, 2007) y a los efectos de superar los problemas detectados en el anterior *Progress Report* de 2006 y en los posteriores de 2007 y 2008, encaminar adecuadamente los esfuerzos de Macedonia y avanzar hacia la apertura de negociaciones para la adhesión, en febrero de 2009 la Comisión Europea propuso y el Consejo adoptó una serie de criterios o *benchmarks* que Macedonia debería satisfacer cuanto antes si deseaba recibir una fecha para el inicio del proceso negociador, y cuya mera enumeración constituía por sí sola una completa hoja de ruta o *roadmap*, síntesis de las prioridades de la nueva *Accession Partnership* (Consejo de la Unión Europea, 2008). En concreto, las ocho “prioridades esenciales” del Consejo —a las que naturalmente se unirían otras varias, más específicas— para proceder a la apertura del proceso negociador con Macedonia serían las siguientes:

- Velar por el correcto cumplimiento de todos los compromisos asumidos en el Acuerdo de Estabilización y Asociación.
- Promover un diálogo constructivo y abierto, en especial, en aquellos ámbitos que requieran el consenso de todos los partidos políticos, en el marco de las instituciones democráticas.
- Garantizar la plena aplicación de la legislación en materia policial.
- Demostrar resultados duraderos en la ejecución de las reformas judiciales y consolidar la independencia y la capacidad global del sistema judicial.
- Demostrar resultados duraderos en la aplicación de la legislación contra la corrupción.
- Asegurarse de que no haya injerencias políticas en la contratación de funcionarios ni en la evolución de su carrera, seguir desarrollando un sistema de ascensos basado en los méritos y aplicar en su totalidad la legislación relativa a la función pública.

- Reducir los obstáculos a la creación de empleo y abordar el problema del desempleo, en particular, de los jóvenes y de larga duración.
- Mejorar el entorno empresarial general, reforzando el Estado de Derecho y la independencia de los organismos con potestad normativa y de control, acelerando los procedimientos judiciales y continuando el registro de derechos de propiedad.

En efecto, pese a la amplitud de las reformas llevadas a cabo, los *Progress Reports* de 2006 y 2007 y, en menor medida, el de 2008, habían sido bastante críticos con el nivel de preparación del país para el inicio de las negociaciones para la adhesión; concluyeron que Macedonia necesitaba llevar a cabo serias reformas en el ámbito político y en menor medida en el económico. Si bien el país había hecho algunos progresos al objeto de satisfacer los *criterios políticos* de Copenhague, todavía se echaba en falta un mayor diálogo entre los principales actores políticos para la implementación de las reformas necesarias. En particular, los informes serían críticos con las irregularidades y con los brotes de violencia detectados en los más recientes procesos electorales, así como con la lentitud de la reforma judicial, una de las prioridades principales de la *Accession Partnership*, señalando la necesidad de profundizar en la independencia y en la eficacia del poder judicial: en concreto, el *Report* de 2007 admitiría que aunque se había verificado “algún avance”, la reforma judicial seguía siendo un gran reto, y aún estaba por acreditarse una estrategia consistente. En el plano de las relaciones interétnicas, los informes fueron mucho más favorables, poniendo de relieve que Macedonia había dado pasos importantes en el reconocimiento de su condición de país multiétnico, gracias a la adopción de una estrategia para la equitativa representación de las minorías en la Administración.

En lo concerniente a la reforma policial, los *Reports* admitieron los progresos en la implementación del Acuerdo de Ohrid gracias a la incorporación de agentes de etnia albanesa, así como en el aseguramiento de las fronteras del país. Sin embargo, señalaron el escaso progreso en la cooperación policial y la lucha contra la criminalidad organizada, y fueron especialmente críticos con la lentitud en los avances del proceso de descentralización en curso, cuestión polémica en la medida en que en Macedonia “descentralización” equivale a entrega de poderes a nivel local a las comunidades albanomacedonias.

En cuanto a la cuestión de la cooperación internacional, los primeros *Reports* ya valoraron positivamente la participación de Macedonia en el Proceso de Cooperación del Sudeste de Europa (*South East European Cooperation Process*, SEECp) y el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Cambio (*Central European Free Trade Agreement*, CEFTA), así como su franca colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y su inicial disposición a colaborar con el mediador designado por Naciones Unidas para solucionar su diferendo con Grecia. Por el contrario, el problema de la corrupción fue tachado de problema serio y generalizado, y los avances respecto a esta cuestión de insuficientes. Respecto a los *criterios económicos* (Bexheti y Eshtrëfi, 2007),

la Comisión valoró positivamente el avance en las reformas experimentadas en los últimos años, la baja inflación, el equilibrio presupuestario y el reducido déficit público, si bien hizo patente su preocupación por las todavía altas tasas de desempleo, la baja competitividad y las escasas inversiones extranjeras.

Y en referencia al proceso de incorporación del acervo comunitario, la Comisión consideró acreditado el esfuerzo realizado por Macedonia, traducido en un constante flujo de nueva legislación, de reformas en la Administración y de creación de nuevas instituciones de cara a la asunción de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión (Spasenovski, 2007: 242). En virtud de ello y con la vista puesta en los avances explicados en el *Progress Report* del año 2009, la Comisión dio por fin el paso de acompañar su remisión al Consejo con una petición expresa para la apertura de negociaciones para la adhesión. Confrontado con la amenaza de veto griego, el Consejo se limitó a *tomar nota* de la recomendación –que también el Parlamento Europeo haría suya–, posponiendo toda decisión hasta la resolución del conflicto⁶. De este modo el ya coloquialmente conocido como “*the name issue*” se singularizó respecto de cualesquiera otras carencias de la candidatura macedonia como único obstáculo efectivo para su avance, convirtiéndose además en el tema político más controvertido de los últimos tiempos dentro del país, y en el mayor quebradero de cabeza de la diplomacia macedonia.

EL CONFLICTO CON GRECIA EN TORNO AL NOMBRE Y SUS CONSECUENCIAS

La oposición de Grecia a la inserción internacional del nuevo Estado macedonio se remonta a su misma aparición como tal en 1991 (Flores Juberías, 2000, 2001: 78-83). Apenas tres meses después de la declaración macedonia de independencia, el Gobierno griego hizo pública su voluntad de no reconocer al nuevo Estado y de utilizar todos los medios a su alcance para evitar su reconocimiento por el resto de los países de la UE, táctica que se combinaría con la puesta en marcha de un severo bloqueo económico, con una intensa campaña de movilización nacionalista en el interior del país, y con una también activa campaña de concienciación de la opinión pública internacional y

6. Nótese que en el *Report* correspondiente a 2010, el último de los emitidos hasta la fecha, la Comisión mantendría su recomendación de proceder al inicio de las negociaciones para la adhesión, que de nuevo sería rechazada por el Consejo.

de movilización de la diáspora griega (Zahariadis, 1996; Roudometof, 1996; Floudas, 1996; Kofos, 2001).

En esencia, las quejas de Grecia se ubicaban en tres planos estrechamente conectados entre sí: en el histórico, el Gobierno de Atenas argumentaba que Macedonia había sido en la antigüedad parte integrante del mundo heleno –y, en consecuencia, que tanto Alejandro Magno como Filipo eran figuras históricas inequívocamente griegas–, de modo que la existencia de una Nación Macedónica no era sino una invención, reciente además, de la estrategia comunista en los Balcanes; en el de los derechos humanos, sostenía que en Grecia no había existido ni existía una minoría macedonia dotada de entidad propia y susceptible de hacerse titular de derechos colectivos, sino a lo sumo pequeñas comunidades de eslavos perfectamente helenizados; por último, en el plano de las relaciones internacionales, argumentaba que si bien las autoridades de Skopje eran muy libres de abandonar la Federación Yugoslava, no tenían en cambio derecho alguno sobre el nombre ni los símbolos de Macedonia, toda vez que parte relevante de este territorio se hallaba integrado en Grecia y su uso equivalía a poner en cuestión las fronteras existentes.

El Gobierno heleno sintetizó en tres sus motivos para oponerse al reconocimiento de Macedonia: el uso unilateral del nombre Macedonia por parte del nuevo Estado; el inaceptable contenido del Preámbulo y de algunos artículos de la Constitución de 1991; así como el uso de determinados símbolos en la bandera nacional y las monedas del nuevo Estado. Si las instituciones macedonias resolvieron con celeridad esas dos últimas objeciones –introduciendo en los artículos 3 y 49 de su todavía reciente Constitución sendas cláusulas por las que el nuevo Estado declaraba no tener “pretensión territorial alguna respecto de ningún Estado vecino” y renunciaba a “interferir en los derechos soberanos de otros estados o en sus asuntos internos”, y más tarde sustituyeron en su bandera nacional y sus monedas la disputada Estrella de Vergina por un sol con ocho rayos–, la primera de las objeciones griegas, en cambio, tropezó, con la negativa de Skopje a aceptar cualquier cambio en el nombre del nuevo Estado. Aunque, presionados por Estados Unidos, ambos países firmaron en 1995 un acuerdo interino de mutuo entendimiento (Greece and the FYR of Macedonia Interim Accord)⁷ por el que se establecieron relaciones diplomáticas, se puso fin al embargo griego y se dio paso a lo que a día de hoy es una intensísima relación comercial que ha llevado a Grecia a convertirse en el tercer mayor inversor extranjero en el país, lo cierto es que la cuestión del nombre ha seguido siendo hasta el día de hoy un escollo insalvable en las relaciones

7. Véase: http://untreaty.un.org/unts/120001_144071/6/3/00004456.pdf.

greco-macedonias, además de haberse convertido también –en una más que probable vulneración, por cierto, de lo convenido en el artículo 11 del citado acuerdo⁸– en un obstáculo para la inserción de Macedonia en todos aquellos foros internacionales de los que Grecia forma ya parte y respecto de los cuales dispone de capacidad de veto⁹.

Respecto a la OTAN, aunque en abril de 2008 la Cumbre de Bucarest extendió a Croacia y a Albania la invitación para unirse a ella, esta le fue en cambio denegada a Macedonia como consecuencia de la apelación por parte de Grecia al artículo 10 de la Carta Atlántica; negativa que se reiteró en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010. Y ello a pesar de que Macedonia había cumplimentado de forma satisfactoria su correspondiente *Membership Action Plan*; de que la Alianza cuenta con la arraigada costumbre de que ningún aliado bloquea el ingreso de nuevos miembros por causa de contenciosos bilaterales si entre el resto de los aliados existe consenso respecto de su admisibilidad; de que Estados Unidos y otros relevantes aliados habían mostrado reiteradamente su apoyo al Gobierno de Skopje y –en términos más generales– su apuesta por la ampliación de la Alianza; y de que Macedonia participa desde hace años en misiones de la OTAN en lugares como Kosovo, Bosnia e Irak –en este último caso, incluso con un contingente más numeroso que el griego (McNamara, 2010: 25).

En referencia a la UE, el veto griego se materializó con toda su crudeza con ocasión del Consejo Europeo de Bruselas, el 11 de diciembre de 2009, al que Macedonia acudió pertrechada tras el informe favorable de la Comisión y blandiendo lo establecido en el recientísimo *2009 Enlargement Strategy Paper*, en el que la Comisión recomendaba alejar del proceso de ampliación los contenciosos bilaterales entre los estados, bazas ambas que la postura del Gobierno heleno convirtió en agua de borrajas. El Consejo de Ministros de Exteriores se limitó a *tomar nota* de la propuesta de la Comisión y posponer toda decisión al respecto, postura que más tarde asumió sin problemas el Consejo Europeo.

8. Motivo por el cual en noviembre de 2008 el Gobierno de Macedonia decidió llevar a Grecia ante el Tribunal Internacional de Justicia, para que “de manera inmediata Grecia tome todas las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones al amparo del artículo 11, párrafo 1º del Acuerdo Interino, y cese y desista de objetar de cualquier manera, tanto directa como indirectamente, a la pertenencia [de Macedonia] a la Organización de Tratado del Atlántico Norte y/o a cualquier otra ‘organización o institución internacional, multilateral o regional’ de la que [Grecia] sea miembro en circunstancias en las que [Macedonia] sea referida con la denominación prevista en el párrafo 2º de la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas nº 817 (1993)” (*Press Release...*, 2008). El caso se halla aún pendiente de resolución.

9. A día de hoy Macedonia se halla reconocida por su nombre constitucional (República de Macedonia) por 131 países, mientras que una veintena la han reconocido bajo el nombre de Antigua República Yugoslava de Macedonia que acuñó el Tratado de 1995, y que es también la denominación con la que la nueva República fue admitida en Naciones Unidas y la que utiliza en sus relaciones con la UE. Entre los países que han reconocido a Macedonia con su nombre constitucional se hallan todos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas salvo Francia, todas las antiguas Repúblicas de Yugoslavia y todos sus vecinos salvo Grecia.

Las alternativas para escapar de este estéril bloqueo son básicamente dos, si excluimos la muy quimérica de alterar los mecanismos para la toma de decisiones existentes tanto en la OTAN como en la UE; la harto indeseable –amén de improbable– de que Macedonia decida renunciar al objetivo de su integración euroatlántica mientras el coste de la misma sea la renuncia a su nombre constitucional; o la también indeseable de que Grecia se vea forzada por su crisis a abandonar el euro y también la Unión.

La primera sería que llegasen a buen puerto las sucesivas rondas de conversaciones que bajo los auspicios del mediador de Naciones Unidas, Matthew Nimetz, y bajo la mirada atentísima de la opinión pública de ambos países, se han venido celebrando en los últimos años –conversaciones que han generado como principal documento de referencia la llamada Propuesta Nimetz de 8 de octubre de 2008, rechazada por ambas partes¹⁰. A favor de esa eventualidad juegan a su vez dos factores: el primero, el innegable interés de ambos gobiernos a dejar de lado este asunto, que mantiene a Macedonia al margen de foros en los que tiene el máximo interés en estar, y bloquea la ampliación de la UE hacia los Balcanes que tan fundamental resulta para los intereses económicos de Grecia; el segundo, la notable variedad de soluciones que se podrían adoptar, y que a estas alturas brindan un amplísimo abanico de posibilidades susceptibles de agruparse en cinco categorías:

- Las más radicales, inicialmente defendidas por Atenas, que partían de la absoluta inaceptabilidad de cualquier cosa que no fuera un uso privativo por su parte del término Macedonia, proponiendo para su vecino del norte nombres en los que no se usara ese término, como República de Skopje o del Vardar.
- Las que aceptan el uso de término Macedonia por parte del nuevo Estado, pero a fin de evitar cualquier apariencia de exclusividad proponen la adición de un prefijo o un complemento para como Eslavomacedonia, Macedonia Vardar, Macedonia (Skopje), Nueva Macedonia, o Macedonia del Norte –postura defendida en estos momentos por Atenas, que reclama “la adopción de un nombre definitivo compuesto que contenga una calificación geográfica del término Macedonia” (Ministerio de Asuntos Exteriores griego, 2010).

10. La propuesta de Nimetz contemplaba en esencia: a) que el nombre República de Macedonia seguirá siendo el nombre oficial del Estado dentro del país y en su lengua nativa; b) que a todos los demás efectos oficiales, y en las relaciones multilaterales, se utilizará el nombre de República de Macedonia del Norte; c) que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recomendará que también ese sea el nombre utilizado por terceros países en sus relaciones bilaterales con este Estado; d) que, en consecuencia, la denominación de Antigua República Yugoslava de Macedonia dejará de ser utilizada; e) que el término Macedonia no será utilizado oficialmente por ninguna de las dos partes para denominar ni al país ni a la región [griegal] por más que se pueda utilizar de manera informal, siempre que no lo sea con pretensión de exclusividad; f) que Grecia apoyará la incorporación de su vecino tanto a la OTAN como a la Unión Europea; y g) que ambos países confirmarán que no albergan pretensiones territoriales respecto del otro. Una propuesta anterior, de 18 de febrero de 2008, contemplaba cinco posibles denominaciones.

- Las que contemplan la adición de un calificativo, pero no para el término Macedonia sino para el término República, como República Constitucional, República Democrática o Nueva República de Macedonia.
- Las que proponen que se utilice una doble denominación, bien sea reservando una (aceptable para Grecia) para las relaciones internacionales y otra para su uso interno, bien sea –como defiende la diplomacia macedonia– empleando la primera únicamente para las relaciones bilaterales greco-macedonias, y generalizando el uso de la segunda (la de República de Macedonia) para todas las demás instancias.
- Y, finalmente, las que proponen que sea cual sea la solución de compromiso que se adopte, esta solo surta efecto en el momento en que Macedonia se incorpore a la UE, a fin de evitar que una vez resuelto este diferendo *puedan surgir* otros problemas que frustren igualmente ese objetivo (European Stability Initiative, 2010).

En contra del acuerdo, por el contrario, juega el hecho de que ni la opinión pública de Grecia ni la de Macedonia están dispuestas a aceptar una cesión en este asunto, que los primeros consideran importante, y los segundos, absolutamente vital. Postura que en este último caso lleva camino de radicalizarse a medida en que el veto griego se hace más persistente, y sus consecuencias más negativas, como lo acredita la creciente oposición a cualquier concesión respecto del nombre por parte de las organizaciones más representativas de la influyente diáspora macedonia (UMD, 2010).

La otra solución al problema pasaría por una inequívoca toma de postura por parte de Bruselas, de los principales socios comunitarios y de los más relevantes miembros de la Alianza Atlántica en favor del derecho de todo Estado a decidir libremente el nombre con el que desea ser conocido, que hiciera ver a Grecia lo insostenible de su posición, y los numerosos prejuicios que la misma está generando para la estabilidad de la región, para el crecimiento futuro de ambas instancias supranacionales e incluso para sus propios intereses estratégicos y comerciales; una postura que, persuadiendo al Gobierno de Atenas de que su empecinamiento en el contencioso con Skopje iba a traerle más perjuicios que beneficios, acabara forzándole a desistir del mismo (International Crisis Group, 2009 y Kofos, 2009).

LA SUPRESIÓN DEL RÉGIMEN DE VISADOS

Durante las dos últimas décadas los ciudadanos de los países de los Balcanes occidentales –con las únicas excepciones, primero de Eslovenia y más tarde de Croacia– han estado sujetos a la exigencia de visado para entrar en territorio comunitario. Una exigencia que ha generado efectos tan paradójicos como el de que los ciudadanos de Belgrado, Podgorica, Sarajevo o Skopje necesitaran una autorización administrativa para viajar a Liubliana cuando hasta comienzos de los noventa las cinco ciudades habían pertenecido a un mismo país, y que la precisaran también para visitar Londres, París o Roma, cuando dos décadas atrás ninguno de esos países exigía visado a los ciudadanos de la Yugoslavia socialista. Una exigencia, además, que a medida que la Unión empezó a extender sus fronteras hacia el Este convirtió a la región en una suerte de agujero sin salida, al mismo tiempo que contribuía de manera muy poderosa a marcar el contraste identitario entre el “nosotros” –balcánicos– y el “ellos” –europeos–, y dificultaba además la cooperación regional en el presente y la integración continental en el futuro (Analytica, 2008: 6).

Al objeto de simplificar el régimen de visados, en mayo de 2006 la Comisión Europea recomendó al Consejo entablar negociaciones con Macedonia para la firma de un acuerdo de simplificación del sistema de visados. Este fue firmado el 18 de septiembre de 2007, y entró en vigor el 1 de enero de 2008 (Consejo de la Unión Europea, 2007). Merced al mismo, los ciudadanos de Macedonia pasaron a gozar de condiciones especiales para la obtención de visados de entrada en el llamado espacio Schengen que incluían trámites más sencillos y exención de tasas de emisión para los visados solicitados por ciertas categorías de ciudadanos como estudiantes, deportistas, artistas, periodistas o enfermos. Logrado este objetivo, Skopje y Bruselas emprendieron de inmediato el diálogo para la completa liberalización de visados al objeto de lanzar cuanto antes un mensaje político de que la Unión deseaba abrirse sin reservas a Macedonia y a sus ciudadanos. La *hoja de ruta* fue oficialmente presentada el 8 de mayo, e incluía entre las condiciones necesarias para poder avanzar hacia a la exención de visados una serie de medidas clave en materia de seguridad documental, cooperación policial, lucha contra la inmigración ilegal y la criminalidad transnacional, asunción de los riesgos derivados del incremento de los flujos migratorios, garantía del orden público y la seguridad ciudadana, y preservación de los derechos fundamentales en relación con el libre tránsito de personas. De particular importancia fue la completa introducción de los pasaportes biométricos, proceso en el que Macedonia había avanzado ya significativamente.

De resultados de este nuevo proceso negociador, el 15 de julio de 2009 la Comisión Europea propuso la total exención de visados a partir del 1 de enero siguiente para

los ciudadanos procedentes de Macedonia, Serbia y Montenegro, quienes en adelante podrían viajar a territorio Schengen sin más documentación que sus pasaportes biométricos. La propuesta se votó en el Parlamento Europeo el 12 de noviembre y se aprobó en el Consejo de Justicia e Interior el 30 de ese mes. En última instancia su entrada en vigor se adelantó al 19 de diciembre de 2009, y se anticipó que Albania y Bosnia podrían disfrutar de idénticas ventajas aunque no hubieran satisfecho de manera completa las exigencias planteadas en la hoja de ruta (Consejo de la Unión Europea, 2009) –cosa que se verificó el pasado 15 de diciembre de 2010 (Ferrero Turrión, 2010 y European Stability Initiative, 2010). Un avance de importantes consecuencias prácticas que, no obstante, y en la perspectiva de los escasos avances verificados en otros planos de proceso de integración europea, quedó inevitablemente marcado por la sospecha de ser un premio de consolación con el que compensar otros desaires.

LA OPINIÓN PÚBLICA DE MACEDONIA ANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Cuestión clave en cualquier proceso ampliador, y más todavía si este se prevé largo, complejo y costoso, es la del posicionamiento de la opinión pública respecto del objetivo de la integración europea. Experiencias de anteriores procesos ampliadores revelan que la tardanza en los avances, las cesiones excesivas y la ausencia de mejoras claramente perceptibles en la economía de los países candidatos suelen erosionar el consenso social del que, por regla general, se parte al iniciar el proceso, y que ello hace a su vez más costosa políticamente la adopción de las decisiones que este exige. Por ello resulta clave indagar en torno a la amplitud y a la firmeza con la que el objetivo de la integración europea se halla arraigado entre la opinión pública macedonia. Los estudios llevados a cabo a este respecto por el Instituto Societas Civilis a instancias del Secretariado de Asuntos Europeos del Gobierno de Skopje permiten llegar a varias conclusiones de interés a este respecto.

La primera es que la integración en la UE contaba en el momento de su puesta en marcha con el apoyo prácticamente unánime de la sociedad macedonia: nueve de cada diez macedonios se declaraban entonces a favor de ella y se confesaban dispuestos a votar afirmativamente en un eventual referéndum sobre la cuestión, mientras que apenas superaban el 11% de los encuestados los que la consideraban con desdén.

Una segunda conclusión, más preocupante, sería la relativa al efecto del paso del tiempo sobre el apoyo de la ciudadanía a la integración europea. Si bien es cierto que en un primer momento, y pese a los escasos avances experimentados, las variaciones en el estado de la opinión pública macedonia fueron prácticamente imperceptibles (Bozinovski, 2007: 245), no lo es menos que en los últimos tiempos ese respaldo cuasi plebiscitario está sufriendo un preocupante desgaste. Así, y según el último *Balkan Monitor* de Gallup (2010), el porcentaje de los macedonios que consideran que la integración europea sería una buena cosa para su país ha descendido desde el 76% al 60% en apenas cuatro años (descenso perceptible, incluso de manera más dramática, en Serbia y Croacia), al tiempo que el de quienes se declaran dispuestos a votar afirmativamente en un referéndum se sitúa en el 82% –una cifra todavía alta, pero bastante más baja que la arrojada por anteriores sondeos.

Una tercera conclusión, en este caso positiva, es la de que la integración europea de Macedonia es uno de los pocos asuntos en los que el consenso es total entre los distintos grupos étnicos del país, y no presenta tampoco diferencias de relevancia en función de criterios ideológicos o simpatías partidistas, ni tampoco en función de otros datos sociológicos como edad, sexo y nivel de estudios o de renta.

Por último, la referida serie de encuestas revela una percepción razonablemente acertada por parte de los ciudadanos macedonios acerca de cuáles son los desafíos que el país deberá abordar a corto plazo para hacer posible su adhesión a la Unión Europea, pero una valoración un tanto errada de los factores que a la postre determinarán esta adhesión. En efecto, mientras que la opinión de los encuestados por Societas Civilis acerca de los sectores a los que el Gobierno macedonio debería dedicar más atención en su proceso de acercamiento a la Unión señalaba con acierto la economía (50%), la reforma del sistema judicial (23%) –cuestión clave para la Unión tras el fiasco de la incorporación de Rumania y Bulgaria– y la seguridad (17,30%), a la pregunta de qué sería más decisivo de cara a la adhesión de Macedonia a la UE, un 76,9% respondía que la verificación de reformas en Macedonia, mientras que apenas un 9% se percataba de lo decisivo que a este respecto será la erradicación de la “fatiga ampliadora” que numerosos observadores coinciden en diagnosticar en la Unión.

En resumen, nos hallamos ante una opinión pública netamente europeísta, bien informada sobre el rumbo, el ritmo, y las exigencias del proceso de integración, y consciente de sus dificultades, pero en la que en los últimos tiempos ha comenzado a arraigar el escepticismo. Si lo primero debería sin ningún género de dudas contarse entre las principales bazas de la candidatura macedonia a la UE, lo segundo debería aconsejar no dilatar en exceso los avances de dicha candidatura.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Que el compromiso de la Unión Europea de proporcionar un *futuro europeo* a Macedonia sea firme, que Macedonia haya recibido ya la condición de *país candidato*, y que esté integrada en muchos de los programas y se beneficie ya de muchas de las políticas que preceden a la adhesión, no es óbice para concluir que el proceso de integración de Macedonia en la UE no solo no está avanzando al ritmo deseable, sino que se halla sustancialmente estancado. Y si ello sería preocupante en cualquier otra circunstancia, en el caso macedonio lo es todavía más.

En primer lugar, porque estamos ante un parón verificado –como fue el caso de Croacia por su contencioso con Eslovenia– no en los compases finales del proceso de adhesión, sino incluso antes de que este haya iniciado su andadura. De lo que se deriva que incluso aunque Bruselas tomara mañana mismo las medidas necesarias para salir del *impasse*, aún quedaría por delante un proceso largo y complejo en el que no podrían descartarse nuevos bloqueos. Así pues, ninguna de las partes afectadas cuenta con ese incentivo para actuar, que sería la garantía de que su gesto se traduciría de inmediato en un final exitoso para el proceso integrador.

En segundo lugar, porque este bloqueo está poniendo en tela de juicio la credibilidad de la UE en toda la región balcánica. Como ya ha sucedido en otras ocasiones, en que las reticencias –normalmente, por razones de política estrictamente nacional– de algunos países miembros ante la conveniencia de una nueva ampliación ha obligado a poner al ralentí el proceso de adhesión, la presente situación está mermando no solo la credibilidad de la política de ampliación de la UE, sino también su eficacia transformadora en una región muy necesitada aún de reformas profundas, y hasta la imagen internacional de la propia Unión, demasiado a menudo percibida como un mal jugador que salda sus deudas tarde y a regañadientes (Batt, 2010; Gjana, 2008 y Yenigün, 2008). Además, desaparecida con la aprobación del Tratado de Lisboa la excusa de tener que dar prioridad absoluta a las reformas institucionales en curso, están resultando cada vez más difíciles de justificar ulteriores retrasos en la ampliación hacia los Balcanes.

En tercer lugar, porque este bloqueo se encuentra sustentado por planteamientos abiertamente contrarios a los que la Unión ha abanderado, y en contradicción con los principios más arraigados del europeísmo. El éxito de Grecia al supeditar cualquier avance en el camino hacia la integración euroatlántica de Macedonia a la renuncia por parte de este país a su más preciada seña de identidad entraña un triunfo del nacionalismo sobre el europeísmo, del unilateralismo sobre el multilateralismo, amén de crear dos peligrosísimos precedentes: el de convertir en problemas europeos los diferendos estrictamente bilaterales, y el de permitir que un solo país ejerza su derecho de veto para satisfacer únicamente sus intereses nacionales y en perjuicio del interés general de la Unión.

En cuarto lugar, porque pone en juego la estabilidad de los Balcanes occidentales en su conjunto, que no tienen más alternativa que avanzar hacia la integración europea o retroceder a los tiempos del enfrentamiento interétnico, los conflictos bilaterales y la inestabilidad política interna (Devrim y Marsic, 2009: 3). A este respecto, la lista de procesos potencialmente desestabilizadores que se mantienen a raya a la espera de los cuasi infinitos beneficios de una futura integración europea, y que podrían estallar si ese objetivo se alejara demasiado en el horizonte, es larga, y comprende –cuando menos– el desmontaje del Estado común en Bosnia-Herzegovina, la revisión de las fronteras de Albania, el cuestionamiento de los Acuerdos de Ohrid en Macedonia, la adopción por Serbia de una postura de mayor dureza en Kosovo o la eclosión desenfrenada de la corrupción en Montenegro (Konevska-Trajkovska, 2007).

Y, por último, porque el estancamiento del proceso de integración de Macedonia en la UE entraña una potencial amenaza para la compleja estabilidad política del país. Aunque el proceso de integración euroatlántica goza en Macedonia del apoyo mayoritario, tanto de la mayoría eslava como de la minoría albanesa, la cuestión del nombre se siente de manera mucho más profunda por aquella que por esta. De modo que si acabara siendo la causa por la que el proceso integrador fracasara, a buen seguro se agudizarían las diferencias entre ambas comunidades, lo que bien podría quebrar un principio tan fundamental del modelo político macedonio como es el del consenso entre los dos principales grupos étnicos del país en las grandes cuestiones de Estado¹¹, amén de ahondar el sentimiento de victimización de muchos macedonios que abriría espacios para el desarrollo de posiciones nacionalistas radicales.

Así las cosas no cabe sino sostener la imperiosa necesidad de dar cuanto antes pasos decisivos y alcanzar objetivos tangibles en el proceso de integración euroatlántica de Macedonia, lo que a su vez exige relegar el contencioso con Grecia al plano estrictamente bilateral del que nunca debió salir, valorar en su justa medida el esfuerzo transformador llevado a cabo por Macedonia en la última década y, sobre todo, ubicar entre las prioridades de la Unión para la década que acaba de comenzar el cierre definitivo de su ampliación hacia los Balcanes occidentales.

11. Nótese que mientras que un 72% de los eslavomacedonios se declara contrario a cambiar el nombre del país para acceder a la OTAN o la UE, el porcentaje de albanomacedonios que están a favor de esa medida es del 87% (Gallup / European Fund for the Balkans, 2010: 23).

Referencias bibliográficas

ANALYTICA THINKING LABORATORY. "Of Homework and Roadmaps: How to Speed up EU Integration of Macedonia". Skopje, 2008, p. 6.

BATT, Judy. "The EU and the Western Balkans: preparing for the long-haul". *FRIDE Policy Brief*, n.º 62 (2010).

BEXHETI, Abdylmenaf y ESHTREFI, Luan. "Economic Challenges of the Republic of Macedonia on the Road Towards the European Union". *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, n.º 2 (2007), p. 225-236.

BOZINOVSKI, Vladimir. "Public opinion in Macedonia on EU integration –Comparative analysis". *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, n.º 2 (2007), p. 243-251.

CHECA HIDALGO, Diego. "Prevención, violencia y reconciliación en escenarios de conflicto: el caso de Macedonia". En: Flores Juberías, Carlos (ed.). *España y la Europa Oriental: tan lejos, tan cerca*. Valencia: Universitat de València, 2009, p. 387-406.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "El proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa. Primer informe anual", COM (2002) 163, de 03.04.2002, p. 24.

– "Comunicación de la Comisión - Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de la Antigua República Yugoslava de Macedonia COM/2005/0562 final", de 11.11.2005.

– "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007", COM (2006) 649 Final, de 08.11.2006, 61.

– "Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report (SEC 2006, 1386)", Bruselas 08.11.2006.

– "Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report (SEC 2007, 1432)", Bruselas 06.11.2007.

– "Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009 (SEC 2008, 2695 final)", Bruselas, 05.11.2008.

– "Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010 (SEC 2009, 1335)", Bruselas, 14.10.2009.

– "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2010-2011", COM (2010) 660 Final, de 09.11.2010, 61.

– "Commission staff working document: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 (SEC 2010, 1332)", Bruselas 09.11.2010.

CONSEJO DE LA UE. "Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia", *Diario Oficial de la Comunidad Europea* L 348, de 18.12.1997, p. 2-167.

– "Thessaloniki European Council. 19 and 20 June 2003. Presidency Conclusions".

– "Brussels European Council. 15/16 december 2005. Presidency Conclusions".

- “Council Decision 2006/57/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2004/518/EC”, *Official Journal of the European Union* L 35, de 7 de febrero de 2006, p. 57.
 - “Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 334, de 19.12.2007.
 - “Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2008 sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con la Antigua República Yugoslava de Macedonia y por la que se deroga la Decisión 2006/57/CE”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 80 de 19.03.2008.
 - “Council Decision 2008/212/EC of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC”, *Official Journal of the European Union* L 80 de 19 de marzo de 2008, p. 32-45.
 - “Council Regulation [15521/09] amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement”, Bruselas, 24.11.2009.
- CONSEJO DE LA UE Y COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Decisión del Consejo y de la Comisión, de 23 de febrero de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo de estabilización y asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la ex República Yugoslava de Macedonia, por otra”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 84, de 20.03.2004.
- DEVIRIM, Deniz y MARSIC, Tomislav. “Croatia, Macedonia and the EU: Setting the Bar too High?”. *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 8 (2009).
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE. “Europe’s Border Revolution and the Schengen White List Project (SWP)” / “Moment of Truth. Macedonia, the EU budget and the Destabilisation of the Balkans”. Berlín/ Bruselas/Estambul: ESI, 2005.
- “A Proposal for Breaking the Macedonian Deadlock: A Matter of Trust”. Berlín/Bruselas/Estambul: ESI, 2010.
- FERRERO TURRIÓN, Ruth. “La política de visados de la UE en los Balcanes Occidentales”. *Relaciones Internacionales*, n.º 14 (2010), p. 59-63.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos. “Macedonia: entre la crisis y la consolidación”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 51-52 (2000/2001), p. 61-94.
- “Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 60 (2002/2003), p. 61-92.
 - “Croacia y su camino hacia la integración europea: inicios tardíos, obstáculos sobrevenidos y futuros inciertos”. *Revista de Estudios Europeos*, n.º 42 (2006), p. 49-69.
- FLOUDAS, Demetrius Andreas. “A Name for a Conflict or a Conflict for a Name? An Analysis of Greece’s Dispute with FYROM”. *Journal of Political and Military Sociology*, n.º 24 (1996), p. 285-s.
- FOUERE, Erwan. “Meeting the expectations and fulfilling the obligations –Macedonia and the EU enlargement strategy”. *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, n.º 2 (2007), p. 195-204.

GALLUP / EUROPEAN FUND FOR THE BALKANS: *Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices from the Balkans. 2010 Summary Findings*. Bruselas: Gallup Europe, 2010.

GENERAL AFFAIRS & EXTERNAL RELATIONS COUNCIL. "Thessaloniki Agenda for the Western Balkans".

GJANA, Ferdinand. "The Western Balkans and EU-NATO relations". En: Eroglu, Ömer et al. (eds.). *Integration of the Western Balkans into Euro-Atlantic Structures-Future Challenges*. Tirana: Epoka University Center For European Studies, 2008, p. 103-115.

GRM-Government. "National Strategy for the European Integration of the Republic of Macedonia. Executive Summary". Skopje, 2004.

– "National Programme for Adoption of the Acquis Communautaire", Skopje, 2007.

– "Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Interim Accord (with relating letters and translations of the Interim Accord in the languages of the Contracting Parts). Signed at New York on 13 September 1995" (en línea) http://untreaty.un.org/unts/120001_144071/6/3/00004456.pdf.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Macedonia's Name: Breaking the Deadlock". *Europe Briefing*, n.º 52 (2009).

KOFOS, Evangelos. "Greek Policy Considerations over FYROM Independence and Recognition". En: Pettifer, James (ed.). *The New Macedonian Question*. Londres: Palgrave, 2001, p. 226-263.

– "The Current Macedonian Issue between Athens and Skopje: Is there an Option for a Breakthrough?". *ELIAMEP Thesis*, n.º 3 (2009).

KONEVSKA-TRAJKOVSKA, Gabriela. "Macedonia in the EU –Key to regional stability and progress". *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, n.º 2 (2007), p. 187-194.

McNAMARA, Sally. "It's Past Time for Macedonia to Join NATO". *UMD Voice*, n.º 6 (2010), p. 25.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES [GRIEGO]. "The former Yugoslav Republic of Macedonia name issue", 2010.

MIRCEV, Dimitar. *The Macedonian Foreign Policy 1991-2006*. Skopje: Az-Buki, 2006.

– "Macedonia and its policy of accession towards the European Union". *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, n.º 2 (2007), p. 213-224.

PARLAMENTO EUROPEO (Committee on Foreign Affairs). "Draft Report on the 2006 Progress Report on the Former Yugoslav Republic of Macedonia (2006/2289 (INI)", de 18.04.2007.

– "Resolution of 10 February 2010 on the 2009 Progress Report on the Republic of Macedonia (B7 0065/2010)".

– "Press Release. Skopje, 17 November 2008: Macedonia Files NATO Membership Case at the International Court of Justice".

ROUDOMETOF, Victor. "Nationalism and Identity Politics in the Balkans: Greece and the Macedonian Question". *Journal of Modern Greek Studies*, n.º 14/2 (1996), p. 253-301.

SELA, Yber. "The dynamics of reforms development in Macedonia and its approach towards European Union". En: Eroglu, Ömer et al. (eds.). *Integration of the Western Balkans into Euro-Atlantic Structures-Future Challenges*. Tirana: Epoka University Center For European Studies, 2008, p. 73-86.

SPASENOVSKI, Aleksandar. "Western Balkans in the European Union: Integration instead of conflicts". *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, n.º 2 (2007), p. 237-243.

UMD-UNITED MACEDONIAN DIASPORA. "UMD Board Passes Resolution on Macedonia Name Dispute and Ongoing UN Negotiations (June 6, 2010)".

YENIGÜN, Cüneyt. "EU's role on the Western Balkan democratization". En: Eroglu, Ömer et al. (eds.). *Integration of the Western Balkans into Euro-Atlantic Structures-Future Challenges*. Tirana: Epoka University Center For European Studies, 2008, p. 43-51.

ZAHARIADIS, Nikolaos. "Greek Policy Toward the Former Yugoslav Republic of Macedonia". *Journal of Modern Greek Studies*, n.º 14/2 (1996), p. 303-328.