

**LA ADHESIÓN DE SERBIA A LA UE COMO PUNTA DE LANZA DE LA
INTEGRACIÓN DE LOS BALCANES OCCIDENTALES: SITUACIÓN
ACTUAL**

**ACCESSION OF SERBIA TO THE EU AS SPEARHEAD OF
INTEGRATION PROCESS OF THE WESTERN BALKANS: CURRENT
SITUATION**

Antonio Francisco RANDO CASERMEIRO
Universidad de Málaga

Resumen: El propósito del presente artículo es el estudio y análisis del proceso de integración de la República de Serbia en la Unión Europea teniendo en cuenta los antecedentes históricos que hacen que dicho proceso presente particularidades que lo hacen diferente del resto del contexto de los Balcanes Occidentales. Asimismo, se analiza la importancia decisiva que la cuestión presenta para la Unión Europea y su política de ampliación en la región.

Se ha estructurado el presente estudio en cinco secciones que van abordando el proceso de adhesión en sus diferentes momentos con especial hincapié en el estado actual de las negociaciones, núcleo del estudio.

Palabras clave: Balcanes Occidentales, Serbia, Kosovo, proceso de adhesión a la UE, Criterios de Copenhague, armonización con el acervo comunitario, Acuerdo de estabilización y asociación, candidato oficial a la adhesión, conferencia de adhesión.

Abstract: The purpose of this article is study and analyse the process of integration of the Republic of Serbia into European Union, taking account of the historical background, which makes Serbian path to integration different from the rest of Western Balkans. Furthermore, this study discusses the singular importance of the issue in the expansion of EU in the Western Balkans region.

The study will be structured in five sections looking at the stages of the accession process, taking account of the current state of negotiations

Key Words: Western Balkans, Serbia, Kosovo, EU accession process, Copenhagen Criteria, harmonisation with the EU acquis, Stabilisation and Association Agreement, official candidate for accession, Accession Conference

Sumario: 1. NOTA INTRODUCTORIA: LA ADHESIÓN DE SERBIA COMO AVANZADA DE LA SEGUNDA FASE DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE A LA REGIÓN DE LOS BALCANES OCCIDENTALES. 2. EL CAMINO HACIA LA CONDICIÓN DE ESTADO MIEMBRO Y EL CASO ESPECÍFICO DE SERBIA. 2.1. El proceso de adhesión a la Unión Europea: perspectiva general. 2.2. El proceso de adhesión para los Balcanes Occidentales. 3. EL CASO ESPECÍFICO DE SERBIA: DEL SAP AL SAA. HITOS DECISIVOS. 3.1. El Tratado de Estabilización y Asociación. Repercusiones. 3.1.1. La estrategia/ posición de la UE. 3.1.2. La cuestión de la "Normalización de relaciones con Kosovo". 3.1.3. El alcance del SAA para Serbia. 4. SERBIA, PAÍS CANDIDATO OFICIAL A LA ADHESIÓN.

PECULIARIDADES. 5. EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN. 5.1. Las Conferencias Intergubernamentales de Adhesión Serbia-UE y la evolución de las materias objeto de negociación. 5.1.1. La evolución en el cumplimiento de las materias objeto de los chapters. 5.1.1.1. Criterios políticos y de funcionamiento del estado de derecho. 5.1.1.2. Criterios económicos. 5.1.1.3. Obligaciones específicas para Serbia: buenas relaciones con los países vecinos y en particular con Kosovo. 5.1.1.4 “capacidad para asumir las obligaciones que comporta la condición de estado miembro”. 5.2. Las Cumbres UE-Balcanes Occidentales de Sofía (mayo de 2018) y Berlín (abril de 2019). 5.3. El proceso de adhesión desde el punto de vista de la opinión pública serbia. 6. CONCLUSIONES. 7. Referencias bibliográficas y documentales. 8. Siglas y abreviaturas.

1. NOTA INTRODUCTORIA: LA ADHESIÓN DE SERBIA COMO AVANZADA DE LA SEGUNDA FASE DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE A LOS BALCANES OCCIDENTALES

Los Balcanes Occidentales son la *zona de expansión* natural y actual de la Unión Europea. Dos de sus estados, Eslovenia y Croacia, son ya estados miembros. Dentro de este ámbito, los analistas hablan más en concreto de los llamados WB6: se trata de países de la región que aún no forman parte de la UE, pero que han solicitado su adhesión a la misma, cada uno de ellos en distintas fases del proceso y con características muy diversas. La UE, con independencia de tratar cada país por separado a la hora de la adhesión, abordará a la región en términos de integración como un conjunto¹, para cohesionar el territorio y *prepararlo* para converger con la eurozona. Ahora bien: dicha ampliación está condicionada por varios factores -que serán en su momento abordados-; a saber, en la esfera interna, el desencanto de la macroampliación de Niza, llevada a cabo en 2004 que lleva a la UE a frenar la ampliación a los WB6, el *Brexit*, el ascenso de movimientos en general antieuropeos como la extrema derecha o el populismo, con frecuencia unidos o el contexto internacional: la esfera externa: los Estados Unidos de Trump, la Rusia de Putin o China, en franca competencia con la UE.

En lo que a Serbia respecta, es el país más importante en términos de superficie y población de los BBOO y su proceso de integración se antoja fundamental para el futuro de la estrategia comunitaria de ampliación en la región. Constituye, junto a Montenegro, la pareja de estados que más posibilidades tiene de convertirse en estados miembros a medio plazo, si bien se detecta en los últimos momentos una cierta voluntad por parte de la UE de poner freno a la adhesión, al menos por el momento. Esta perspectiva más general de los WB6 será la que se va a tener en cuenta en el presente trabajo.

A su vez, también resulta significativo en el país balcánico otro proceso que discurre paralelo al de la adhesión, cuando no parte del mismo: el de la rehabilitación de sus relaciones internacionales, maltrechas por años de aislamiento debido a los conflictos bélicos y desestabilización regional provocados durante el régimen de Slobodan Milošević. Belgrado no fue el único culpable pero su

¹ Llaude, S., (3.05.2018) “De cumbres y formatos: ¿Es el “WB6” una buena idea?”, Real Instituto Elcano (REI), disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/de-cumbres-y-formatos-es-el-wb6-una-buena-idea/>, consultado: 27/04/2019, 8:57.

participación fue más que destacada en un ciclo de una década de inestabilidad y atropellos a los derechos humanos. Ahora, ambos procesos se entrelazan: Serbia intenta normalizar sus relaciones internacionales y a la UE le interesa un estado clave en los WB6.

Por último, conviene resaltar un rasgo decisivo de Serbia: su singularidad como encrucijada de caminos, como puente entre dos Europas o dos formas de concebirla. Su condición de país eslavo no es nueva para la UE, pues diversos estados centroeuropeos son parte desde hace bastante tiempo, del mismo modo que Eslovenia y Croacia. Sin embargo, Serbia difiere notablemente de los dos últimos: estos dos países presentan una tradición y -con matices- mentalidad más austrohúngara o germánica por su vinculación secular a los Habsburgo, pasando por Budapest, sin olvidar la influencia italiana en el Medievo: occidentales y católicas. Serbia, por el contrario, atesora una andadura previa como estado independiente mucho mayor, además de un *imperio* o estado medieval ideal, una dominación turca que no tuvieron Eslovenia y Croacia y un credo cristiano ortodoxo, e incluso un empleo del alfabeto cirílico. A las diferencias mencionadas se une el desarrollo económico, menor que el de las dos repúblicas citadas. Por todo lo dicho, la UE tiene ante sí un reto trascendental a la hora de integrar a Serbia. De acuerdo con lo dicho, Eslovenia y Croacia hablan un lenguaje parecido al de los negociadores comunitarios: por cultura, por historia, así como por la misma cercanía geográfica era su posición natural, formaron siempre parte de la Europa occidental. Lo dicho no puede predicarse de Serbia, más volcada a lo oriental, lo balcánico más genuino y -por supuesto, y asunto clave- su vertiente más proclive a colaborar con Rusia, con la que mantiene una relación de amistad-dependencia, por mucho que el objetivo cardinal de la política exterior serbia sea la adhesión a la UE. Los negociadores comunitarios no podrán pasar por alto esta idiosincrasia y manera de concebir Europa de Belgrado, una idea que es también Europa y de la que la UE deberá tomar nota. Habrá, no obstante, puntos de entendimiento: a diferencia de Bulgaria, estado miembro y eslavo ortodoxo, Belgrado no perteneció al área de influencia soviética, de la que siempre quiso desmarcarse. Por el contrario, mantuvo siempre un contacto fluido con la Europa occidental y la entonces Comunidad Económica Europea². Ello es lo que convierte a Serbia en única: su vocación de ser distinta e independiente, su voluntad inconfundible de ser a la vez occidental y oriental.

²A saber: Acuerdo Marco de relaciones económicas entre la República Socialista Federativa de Yugoslavia (SFRY) y las Comunidades Europeas (1967), acuerdos comerciales de “nación más favorecida” (1970 y 1973), entrada en el Sistema General de Preferencias de la UE, Acuerdo sobre Trato Comercial (1980), que incluye asistencia financiera, así como la participación en el Acuerdo Marco PHARE (antecedente del CARDS en 1990), interrumpido por la guerra.

2. EL CAMINO HACIA LA CONDICIÓN DE ESTADO MIEMBRO Y EL CASO ESPECÍFICO DE SERBIA

2.1. El proceso de adhesión a la Unión Europea: perspectiva general.

La base jurídica de la adhesión de todo estado reside en los arts. 49 y 3 del TUE³. A tenor de dichos preceptos, los criterios de elegibilidad pasan por que el país pertenezca geográficamente a Europa, como se desprende de todo el articulado. Por añadidura, deberán comprometerse y promover los valores mencionados en el art. 3, que pasamos a enumerar por ser un aspecto decisivo en todo proceso de adhesión: respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho; respeto a los derechos humanos (incluyendo a las minorías, tema en absoluto irrelevante por lo acaecido en las guerras yugoslavas), sociedad pluralista, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Lo dicho debe ponerse en relación con la satisfacción de los Criterios de Copenhague aprobados en el Consejo Europeo de la ciudad del mismo nombre en 1993⁴. Dichos criterios reafirman y profundizan el mencionado art. 3. TUE. Por su parte, el Consejo Europeo de Madrid⁵, celebrado dos años después, se centra en la aplicación del derecho comunitario o asunción del acervo, algo que también se apunta en Copenhague.

Muy sucintamente, consta el proceso de adhesión de cuatro momentos⁶: el primero es la solicitud ante el Consejo Europeo, que a su vez informa de dicha solicitud al Parlamento Europeo, Comisión Europea y Parlamentos nacionales; el segundo paso es la concesión del estatuto de candidato oficial a la adhesión. Ello es la llave de acceso a la decisiva tercera fase: la apertura de negociaciones para la adhesión, momento en el cual se encuentra hoy Serbia y que es objeto principal de este estudio. Conjuntamente a esta etapa, se lleva a cabo un examen analítico, que versará sobre la adaptación exitosa o no de los distintos capítulos del acervo comunitario. La Comisión monitorizará todo el proceso a través de sus Informes anuales, que enviará al Parlamento Europeo, que presentará sus observaciones. Finalmente, se redacta un Tratado de Adhesión, que deberá ser aprobado por unanimidad entre todos los miembros del Consejo. De igual forma, se remite al

³ Véase EUR-Lex (UE), "Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea", en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12012M/TXT>

⁴ Inciden en lo anterior: a saber: instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y respeto y protección de las minorías; economía de mercado competitiva en el mercado comunitario; y capacidad para desarrollar y adaptar a la legislación nacional el acervo comunitario, así como el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la adhesión; entre estos, los objetivos de la unión política, económica y monetaria. Véase: "Consejo Europeo de Copenhague (UE) 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de La Presidencia", SN 180/1/93 REV 1 cb/JBF/mja ES, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf>.

⁵ Consejo Europeo (UE) de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, Conclusiones de la Presidencia", disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_es.htm.

⁶ Véase EUR-Lex (UE), "Proceso de adhesión a la Unión Europea", disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114536>.



Parlamento Europeo para su aprobación. Por último, el Acuerdo será ratificado por cada uno de los parlamentos nacionales. Hasta aquí el procedimiento general. El relativo a los BBOO reúne una serie de peculiaridades que serán objeto de la siguiente sección.

2.2. El proceso de adhesión para los Balcanes Occidentales

Dos encuentros del Consejo Europeo reafirman y fomentan el futuro de los BBOO dentro de la UE: el de Salónica (2003) y el de Bruselas (2006).

Los BBOO siguen las normas arriba citadas aunque la región tiene sus propias singularidades derivadas de sus especiales características de base que no las hacen equiparables a los procesos de adhesión de otros estados miembros. Así, visto desde una perspectiva general, la UE se centra en preparar a los países para la transición a una economía de mercado competitiva por una parte y, por otra, en promover la cooperación regional, rota tras una década de conflictos armados y suspicacias posteriores, muchas de las cuales subsistentes. Con excepción de Albania, el resto de los WB6 fueron partes integrantes de la RFSY. Las consecuencias de la desintegración violenta de dicho estado siguen padeciéndose y condicionándolo todo hoy. El procedimiento difiere de lo anterior, pues es la propia UE, *de oficio*, quien se dirige a los estados ofreciendo a estos la perspectiva de una integración en la UE, convirtiéndose el país, si acepta, en candidato potencial. Dicho estatus implica que país en cuestión adquirirá la condición de estado miembro al final del proceso. La clave de todo estado, incluido Serbia, es adaptar su legislación al acervo comunitario y a los estándares europeos e internacionales. A tal fin, se da una verdadera asociación privilegiada con la UE, tal y como indica la denominación del marco en que ésta se da: el Proceso de Estabilización y Asociación para Europa Suroriental (SAP), cuyo fin es la integración de los BBOO. El mismo nace en el Consejo Europeo de Colonia⁷ (3 y 4 de junio de 1999) y se profundiza en el correspondiente informe de la Comisión Europea en 2003⁸. En cuanto a su definición, el SAP no es algo homogéneo: consiste, por el contrario, siguiendo la terminología comunitaria de la decisiva Cumbre de Zagreb entre los países de los Balcanes occidentales y la UE (abril de 2000), en:

⁷ Consejo Europeo (UE) de Colonia (3 y 4 de junio de 1999). *Conclusiones de la Presidencia. Anexos*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilV.

⁸ Véanse Comisión Europea (UE), “Report from the Commission. The Stabilisation and Association process for South East Europe. Second Annual Report - Annex 1” disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/sap_composite_paper_annex1_en.pdf; y EUR-Lex, “El proceso de estabilización y asociación”, en, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar18003>.

“una combinación de concesiones (preferencias comerciales autónomas) de relaciones contractuales (acuerdos de estabilización y asociación) y de ayuda económica y financiera (programas CARDS e IPA⁹)”.

En lo que atañe a sus objetivos, estos se orientan al desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con la región y dentro de la misma, incremento de la ayuda económica y financiera, fomento a la democratización, sociedad civil, educación y desarrollo institucional. A esto se añade la cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior y, por último, la intensificación del diálogo político.

Lo dicho culmina con un Tratado de Estabilización y Asociación (SAA), que conlleva la satisfacción de una serie de obligaciones por parte del país beneficiario que conducen a la adhesión y, desde la perspectiva de los derechos y beneficios, una relación con la UE verdaderamente preferencial.

Paralelamente a al SAP, tiene lugar la creación del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (SP). Dicho acuerdo debe su autoría a la comunidad internacional, si bien el grueso de la iniciativa y protagonismo corresponde a la Comisión Europea. Su área geográfica es más amplia, abarcando – con excepción de Eslovenia y Grecia, países ya consolidados en la UE- la totalidad del área de los Balcanes (incluye Moldavia), y teniendo como observador a Ucrania. Su objetivo es consolidar la paz y la seguridad en la Europa Suroriental. En 2009 es sustituido el SP por el euroatlántico Consejo de Cooperación Regional (RCC)¹⁰. Su contenido incluye algo crucial para la UE y resbaladizo para Belgrado como es el asunto de Kosovo y la normalización de relaciones con la otrora provincia serbia.

3. EL CASO ESPECÍFICO DE SERBIA: DEL SAP AL SAA. HITOS DECISIVOS

El SAA¹¹ es el instrumento actual que regula las relaciones entre Serbia –en este caso- y la UE, un modelo de asociación que pone al país a las puertas de una integración cierta con la UE y que también implica una cierta tutorización por parte de la misma al estado, en aras de una integración sin distorsiones tanto en el propio territorio comunitario como en el país candidato. Dicho recorrido se inicia en 2000 con un acontecimiento clave: el 6 de octubre de 2000, tras vencer electoralmente a un Slobodan Milošević reacio a reconocer los resultados, es proclamado presidente

⁹ EUR-Lex, “El proceso de estabilización y asociación”, en, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar18003>.

¹⁰ En palabras de la propia organización, “is an all-inclusive, regionally owned and led cooperation framework. This framework engages RCC participants from the South East Europe (SEE), members of the international community and donors on subjects which are important and of interest to the SEE, with a view to promoting and advancing the European and Euro-Atlantic integration of the region (...) in order to spark development in the region to the benefit of its people. Véase “Regional Cooperation Council”, disponible en: <https://www.rcc.int/>.

¹¹ EUR-Lex (UE), “El proceso de estabilización y asociación”, en, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar1800>.



de la RFY Vojislav Koštunica. El recién elegido es convencido europeísta, lo que no empece su condición de ultranacionalista: constituye un clásico político de transición, aún del *antiguo régimen*. La UE saluda el cambio y, en octubre de 2000, es invitado el nuevo mandatario a la cumbre de la UE en Biarritz. Se declara que Belgrado está preparada para recibir asistencia económica comunitaria, a la vez que los líderes europeos abogan por el levantamiento de sanciones a causa de la por entonces recientemente finalizada guerra de Kosovo, que Serbia contribuyó en gran medida a provocar. La cumbre se antoja fundamental: es el punto de partida de la normalización de las relaciones internacionales tan ansiada por Serbia. Siguiendo con esto, se firma en 2000 el Acuerdo Marco entre la UE y la RFY. Mediante el mismo Serbia se une al mencionado SAP, cuyo efecto es la asistencia económica a la RFY condicionada a la puesta en marcha una serie de reformas económicas y políticas que tendrán por objeto preparar al país para converger con los estándares europeos ante una eventual adhesión. En el caso de Serbia se dan, además, dos requisitos adicionales: la finalización del entonces presente conflicto con Kosovo (1999), y la total colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (TPIY), clave para la UE. Varias son las fases que atraviesa el país balcánico en su ruta hacia la integración en la UE, a saber:

*La Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Tesalónica*¹² (21 de junio de 2003).

En este encuentro se afirman los objetivos del SAAy se insta a la observancia del Derecho Internacional: de acuerdo con esto, se apoya la S/RES/1244 (1999) sobre Kosovo (aún se defiende la integridad territorial de Serbia); además, se incide en la importancia de la armonización con el acervo comunitario por parte de Belgrado.

La destaca del mismo modo por la adopción del “Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales. Avanzar en la integración europea”, donde se profundiza en la relación BBOO-UE. Una repercusión positiva directa para los ciudadanos serbios es la implantación progresiva de un régimen de liberalización de visados para viajar a territorio comunitario. Conviene señalar que la UE es el actor que lleva la iniciativa, promoviendo los valores europeos a cambio de asistencia financiera para tal cometido. Con ello, la UE se afianza en la región frente a una Rusia que, constatada su salida de la etapa de pérdida de influencia internacional tras la implosión de la URSS, va ganando terreno en la zona mediante el ejercicio de su *soft power*.

Las Cumbres de diálogo permanente reforzado

Son complementarias de lo anterior. Son foros interparlamentarios entre la UE y Serbia, que se celebran desde julio de 2003 y lo seguirán teniendo lugar hasta la probable integración definitiva de Serbia. Destacamos entre las materias

¹² Donde se desarrolla el llamado *enfoque regatta* (*regatta approach*): los procesos de integración se abordan desde un enfoque más individualizado –por país– que regional. Véase EUROACTIV.COM., “Western Balkans: A regatta in stormy weather”, 25.07.2011, en: <http://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/western-balkans-a-regatta-in-stormy-weather/>.

abordadas la elaboración futura del “Programa Nacional para la Integración en la UE (NPI)”, y del Programa Nacional de adopción del acervo comunitario (PNAA), y del Programa Económico y Fiscal, que constituyen un claro ejemplo de cómo la UE influye en la política interna y externa de los países que pretenden la adhesión.

*La Asociación Europea con Serbia-Montenegro*¹³ (junio de 2004)

Es otro de los avances en el proceso. A tenor del documento actualizado de 2008, El diseño de dicho instrumento es la elaboración por parte de SCG de “un plan que incluya un calendario y una descripción detallada de las medidas que prevén adoptar”; esto es: el NPI y ajustes fiscales mencionados. Los avances en el cumplimiento de las directrices expuestas se recogen en un estudio de viabilidad por parte de la UE a SCG, denominado *Feasibility Study*. Dicho estudio culmina con un *Feasibility Report*, a modo de evaluación¹⁴. El resultado del mismo es afirmativo (2005). La Asociación Europea de Serbia, ya desgajada de Montenegro, tendrá lugar en 2008.

3.1. El Tratado de Estabilización y Asociación¹⁵. Repercusiones

Se firma en 2008 y entra en vigor en septiembre de 2013. Como hemos avanzado, es el tratado que rige las relaciones Serbia-UE en la actualidad y constituye a una asociación privilegiada. Es preceptivo resaltar con respecto a otros SAA de la región el hecho de que no se aplica a Kosovo (por entonces bajo administración internacional a tenor de la S/RES/ 1244), como estipula el art. 135, pues durante la elaboración y redacción del mismo no se había producido aún la secesión unilateral por parte de Pristina.

Con este convenio se entra en una fase decisiva que acelera ineluctablemente la adhesión, sin establecer aún plazos. El SAA es algo más que la satisfacción de una serie de criterios en mayor o menor medida técnicos que inundan el articulado. Es, por así decirlo, un test de idoneidad de las aspiraciones de Serbia a convertirse en estado miembro, ganarse el derecho a ser considerado apto para la candidatura a la UE. Dicha idoneidad será exhaustivamente verificada por la Unión Europea a través del proceso de monitorización que se lleva a cabo en las sucesivas rondas de negociación o de evaluación. Su resultado es el dictamen favorable de la Comisión en 2011 que deja el camino despejado para adquirir la condición de candidato oficial. Ello dará paso a una serie de instrumentos que serán tratados cuando se aborde la cuestión.

¹³ Ministerio para la Integración Europea (MEI), Gobierno de Serbia, “European Partnership”, disponible en: <http://www.mei.gov.rs/eng/documents/eu-documents/european-partnership/>.

¹⁴ Véase Comisión Europea (UE), (Comunicados de Prensa) (12.04.2018), “Serbia and Montenegro: Commission confirms sufficient progress to open negotiations on a Stabilisation and Association Agreement”, Comunicado IP/05/421, Bruselas, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-421_en.htm

¹⁵ Véase EUR-Lex (UE), “El proceso de estabilización y asociación”, en, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar1800>.

Sin embargo, lo citado no iba a resultar en modo alguno fácil, pues diversas peculiaridades frenan el proceso: la primera es que hubieron de transcurrir casi cuatro años a causa de la interinidad constitucional de SCG, un verdadero quebradero de cabeza para los negociadores comunitarios; la segunda, la falta de colaboración por parte de Belgrado con el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (TPIY)¹⁶. Dicho requisito es considerado por los negociadores comunitarios como insoslayable. Su no satisfacción originó que la concesión del estatus de país candidato oficial a la adhesión y la consiguiente apertura de negociaciones para la misma se retrasara. Es más: una vez iniciadas de manera oficial las mismas (7 de noviembre de 2005) terminan encallando por espacio de 13 meses (entre mayo de 2006 y junio de 2007) por la misma razón. Así, pese a constatar avances que llevan a que el 29 de abril de 2008, la UE firme al fin el SAA junto al Acuerdo Interino del Comercio (ITA¹⁷), lo que no entraña que la UE no redoble de la presión en lo relativo a la cooperación con el TPIY, en especial la puesta a disposición del Tribunal del exgeneral serbobosnio Ratko Mladić. La consecuencia de lo mencionado pasa por complicaciones dilatorias: entre septiembre de 2008 y junio de 2010, la UE bloquea la ratificación del tratado; y los Países Bajos, Bélgica y el Reino Unido rechazan firmarlo hasta que Serbia no satisfaga la obligación. Este estricto proceder fue en su día puesto en tela de juicio por no pocos observadores, que consideraron que se exigió en este campo más a Serbia que a otros países también sujetos al mismo requisito, como Croacia. Finalmente, el exgeneral es detenido a mediados de 2011, acontecimiento que recibió los parabienes en cascada de diversas instituciones comunitarias. Ello fue el detonante de que tanto el Consejo Europeo como la Comisión procedieran a la aplicación del SAA en Serbia, pese a la realidad de que el país, en muchos casos, no cumplía con otros estándares requeridos.

En cuanto al contenido del SAA, no nos detendremos en demasía, salvo para apuntar que Serbia se compromete –entre otras cosas- a armonizar su legislación con el acervo comunitario. La traducción de esto al derecho y administración internos es la redacción del PNI y su corolario, el (PNAA), ya mencionados. En lo tocante a los fines del SAA, estos pasan por asistir a Serbia en la implantación del estado de derecho, estabilidad política, económica (preparación del mercado serbio de cara a la integración en la UE, entre otros) e institucional y cooperación económica internacional y, concretamente, la regional. Este último punto es importante, en especial en lo concerniente a las relaciones con sus excompañeros de la RFSY y con Kosovo en particular.

En atención a la vertiente descriptiva, el SAA consta de 139 artículos, que se estructuran en Títulos, un Acta Final, 7 Anexos, 7 protocolos y 3 declaraciones

¹⁶ En particular por la no entrega al TPIY de diversos criminales de guerra, en especial Radovan Karadžić y Ratko Mladić, o Goran Hadžić.

¹⁷ Véase UE, Gobierno de Serbia, “Interim Agreement on Trade and Trade-related matters (ITA) between the European Community (...) and the Republic of Serbia (...)”. En: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/interim_agreement_trade_en.pdf.

conjuntas. Los Principios Generales se encuentran recogidos en el Título I y recogen la adhesión a los estándares democráticos y a los DDHH como se describe en multitud de instrumentos internacionales sobre la materia¹⁸. Del mismo modo, se vuelve a insistir en aspectos como la plena colaboración de Serbia con el TPIY, el estado de derecho, la economía de mercado (con la adopción, de acuerdo con esto, de la Conferencia de Bonn sobre Cooperación Económica en Europa). El objetivo final puede definirse como una contribución de Serbia a la estabilidad y seguridad regionales, un componente básico de la política exterior comunitaria. Materias que merecen ser destacadas son las que siguen:

Cooperación regional y transfronteriza, cuestión en absoluto irrelevante para un país que sostuvo cuatro guerras con sus vecinos, consolidación del estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones (decisivo en un estado que viene de un régimen donde la corrupción, con altas dosis de clientelismo y nepotismo, fueron rasgos definitorios)

También merece que nos detengamos de forma somera el apartado correspondiente a "Visados, control de fronteras, asilo y migración", en especial desde la crisis de los refugiados de 2015 y años posteriores. Serbia es pieza clave en este juego, por ser su territorio estación de tránsito de desplazados en su camino a Europa Occidental. No en vano se reunieron en la frontera serbohúngara dos líderes con posturas contrarias a la inmigración como Salvini y Orbán.

En el apartado de su alcance y consecuencias, el SAA ha sido un jalón fundamental en la carrera hacia a la adhesión. No obstante, resultaría insuficiente estudiar sin más las consecuencias del SAA para Serbia sin analizar dos importantes puntos: la posición y estrategia de la UE en lo relativo a la ampliación de los WB6 y la cuestión de la "normalización" de las relaciones con Kosovo: hablamos del efecto más doloroso para Serbia, por ser una cuestión en extremo emotiva.

3.1.1. La estrategia/ posición de la UE

Quedó patente el hecho de que la integración en la UE es un punto clave de la estrategia y política serbias. Sin embargo, lo dicho no es visto por la Unión de la misma manera. Para Bruselas es notorio que el destino de los WB6 es pertenecer a la organización, si bien la fecha en que ello tendrá lugar no está nada clara: se trata de la estrategia comunitaria en torno a la ampliación a los WB6. De acuerdo con lo dicho nos surge una importante cuestión previa ¿por qué razón se pospone una y otra vez la integración de la zona? Esto afecta en especial a Serbia, país con más peso de los WB6, y que mejores condiciones reúne, después de Montenegro. La causa puede venir dada por lo que se ha dado en llamar, en diferentes foros y

¹⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, Acta Final de Helsinki, Carta de París para una nueva Europa. Véase. los considerandos y el art. 2 del SAA.

estudios, un “cansancio¹⁹ de la ampliación” (*enlargement fatigue*), término que hace referencia a la dificultad de digerir la ampliación masiva que tuvo lugar en 2004 y, sin solución de continuidad, asimilar la de 2007. No es un concepto nuevo – viene siendo empleado desde hace al menos diez años. En efecto, la integración de países del antiguo bloque del este, con otros sistemas y culturas políticas diferentes creó distorsiones en un club tradicionalmente europeooccidental. Ello ha supuesto diferentes visiones de lo que debiera ser la UE, lo que convierten en un asunto complicado materias como la política exterior común, entre otros²⁰.

Como punto de partida, es preceptivo señalar una pieza clave como el Discurso del Estado de la Unión de 2017 (en adelante, Discurso), donde Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión cuyo mandato finaliza en 2019 afirma la necesidad de:

“mantener una perspectiva creíble de ampliación para los Balcanes Occidentales. (...) Está claro que no habrá ninguna ampliación durante [el presente] mandato (...). Pero, más adelante, la UE tendrá más de 27 miembros”²¹.

De estos BBOO, Serbia y Montenegro son considerados los más cercanos y próximos a ostentar la condición de estados miembros; de hecho Juncker se refiere a estos como *frontrunners*²². Al mismo tiempo, clama contra otro de los candidatos como Turquía, advertencia que puede muy bien estar dirigida a tentaciones que vayan contra los valores de la UE; y no ha habido pocas: ejemplos claros son la Polonia de Jaroslaw Kaczinsky (2017), la Italia de Salvini y la Hungría de Viktor Orbán (2018). Respecto a la última, estuvo sobre la mesa activar el art. 7 del Tratado de Lisboa (amenaza sistémica a los valores de la UE y graves incumplimientos del estado de derecho) que podría conllevar, teóricamente, la pérdida del derecho a voto²³, a lo que se añade la suspensión temporal de *Fidesz*, partido de Orbán, en los populares europeos.

Volviendo al Discurso, escenifica para muchos un freno en toda regla, aunque debe atenderse a una segunda lectura: el regreso de la política europea de ampliación tras una fase de titubeos; un compromiso, al fin: ampliación decidida pero sin apremios para evitar indeseadas contingencias y anclar la fase previa, con

¹⁹ Pese a que en muchas fuentes aparezca la locución “fatiga de la ampliación”, se ha optado por traducir *fatigue* como cansancio, pues “fatiga” es un calco del inglés, que en español tiene un sentido mucho más amplio y más relacionado con lo corporal o incluso la mecánica. “Cansancio” es más específico que “fatiga”. La RAE define cansancio como “falta de fuerzas que resulta de haberse fatigado, o hastío, tedio, fastidio”. Algo que responde a lo que se intenta describir. Con todo, y hecha esta advertencia, usaremos ambos términos, dando preferencia al de cansancio.

²⁰ Véase Deniz, D. y Schulz, E. (2009), “Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions (WP)”, *Real instituto Elcano*, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/DT13-2009.

²¹ Comisión Europea (UE), Comunicado de Prensa, “Estado de la Unión 2017: Aprovechando vientos favorables”, 13.09.2017, Bruselas, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3164_es.htm, consultado: 10.2.2019, 7:55.

²² Véase Llaudes, S., (2018), op. cit.

²³ Véase. art. 2, “Versión consolidada del TUE”, op. cit.

iniciativas para fortalecer la cooperación regional en la zona, que incluyen eliminación de barreras al comercio o mejora de las infraestructuras. Otro atisbo de esperanza para los WB6 es la presidencia de la UE, que de julio de 2018 a finales de 2020 recae en países cuya proximidad geográfica hace proclive el entendimiento, como Bulgaria, Austria, Rumanía o Croacia, a los que se añade Alemania, de posiciones políticas más cercanas.

No conviene pasar por alto para aprehender cómo opera la EU en la región es “Estrategia para los Balcanes Occidentales: la UE plantea nuevas iniciativas y el fomento a las reformas en la región²⁴”, de febrero de 2018. Aquí alude la Comisión a “una perspectiva de ampliación creíble y mayor compromiso de la UE en los Balcanes Occidentales”. Se observan indicios sobre la ampliación, que en la jerga comunitaria se expresan como “inversión geoestratégica en una Europa estable, fuerte y unida que está basada en valores comunes”, de lo que se infiere que no se dan las condiciones idóneas y, por ende, no se contempla de momento la adhesión de ningún país. En este sentido, es necesario señalar que las condiciones de los WB6 difieren notablemente de aquellos que se incorporaron en 2004²⁵. Sin lugar a dudas se está abogando por una estrategia pausada.

Para terminar, la UE deberá salir de su indefinición, pues si los WB6 aspiran a ella como algo positivo, no es menos cierto que estos países podrían tener mucho que decir en el capítulo de qué pueden aportar a Europa, y la UE también los necesita a ellos: un ejemplo es el perfeccionamiento del sistema Schengen, para cuya arquitectura son los WB6 -siendo Serbia el país más importante- esenciales. La Unión también los necesita a ellos.

3.1.2. La cuestión de la “Normalización de relaciones con Kosovo”.

Una de las condiciones de adhesión para Serbia es, expresado de manera expeditiva, la renuncia a Kosovo. El territorio se encontraba regido por la S/RES/1244, cuyas implicaciones condicionan en gran medida la situación actual del territorio. La resolución exhorta a la RFY, a poner fin “de forma inmediata y verificable, a la violencia y a la represión en Kosovo” y a emprender y “concluir el retiro gradual verificable de Kosovo de todas las fuerzas militares, policiales y paramilitares evacuar la provincia²⁶”, a la par que establecía una especie de protectorado y “presencia internacional” (la Misión de Administración Provisional

²⁴ Comisión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Estrategia para los Balcanes Occidentales: la UE plantea nuevas iniciativas emblemáticas y el apoyo a las reformas en la región”, 6.2.2018, Estrasburgo, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_es.htm, consultado 10.02.2019, 7:33.

²⁵ A saber: “Post-conflict societies, with a pronounced nationalist sentiment, economic problems, open bilateral issues, unstable democratic institutions and the judiciary, and strong authoritarian tendencies of political leaders”, véase Majstorović, S., (2.2.2018), “2018 – the Year Credible EU Enlargement Policy Returns? - European Western Balkans”, European Policy Centre, en: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/02/02/2018-year-credible-eu-enlargement-policy-returns/>, consultado: 20/03/2019, 13:18

²⁶ Véase S/RES/1244, op. cit.



de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)). Se acordaba, sobre los Acuerdos de Ramboulet, la instauración de un “gobierno autónomo sustancial”. De ningún modo se habló de algo parecido a la independencia sino de respeto a “los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia²⁷”. Es lo que se denomina “*pautas de referencia antes de status*²⁸ en el espinoso lenguaje comunitario”; esto es: antes de la guerra y de la administración de las Naciones Unidas. No obstante, los hechos demostrarán lo contrario.

El Consejo de Seguridad delega en la UE la puesta en práctica de la S/RES/1244, convencido de que las medidas desplegadas podían contribuir a la estabilidad y democratización de la región. Sin embargo, la labor de la UNMIK fue torpedeada por instancias albanokosovares, en absoluto proclives a dejar escapar una oportunidad de independencia más cercana que nunca. La UE, por su parte, se encargó de recordar que no se contemplaba un Kosovo separado de Serbia²⁹. Tal idea se proclama en la Cumbre UE-Balcanes de Tesalónica en 2003. Desde dicho año hasta la declaración de independencia de Kosovo, hay que constatar lo fatuo de los esfuerzos de la diplomacia comunitaria para fijar un marco de negociación, con unas ineficientes Conversaciones de Viena de por medio que no sólo no fructificaron sino que además radicalizaron aún más los ánimos. A ello se añade un lógico boicoteo albanés muy consecuente, pues jugar la baza de la literalidad de la S/RES/1244 va contra sus propios intereses. Así llegamos a la proclamación de la independencia de la exprovincia serbia en 2008, un escenario renovado de división y falta de posición común de la UE al respecto: se produce una cascada de reconocimientos internacionales de casi todos los estados miembros excepto España, Eslovaquia, Chipre, Rumanía y Grecia. Fuera del ámbito de la UE, existen importantes detractores al reconocimiento como Rusia, China o Brasil. En 2010, el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) dictamina que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional. Sin embargo es una decisión que plantea numerosas dudas en el orden de que no violar el derecho internacional no es equivalente a sostener que de dicha declaración de independencia se derive una efectividad en la esfera internacional de la misma³⁰.

El pronunciamiento del TIJ es recogido por la Asamblea General de la ONU, que adopta al respecto la AG/RES 64/298 de 9 de septiembre de 2010³¹. Asistimos

²⁷ Ibid.

²⁸ Véase Radeljić, B., “Las discrepancias oficiales: la independencia de Kosovo y la retórica en Europa Occidental”, UNISCI Discussion Papers, Octubre 2014 núm. 36, pp. 51-65, p. 56, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72480/UNISCIDP36-3RADELJIC.pdf>, p. 55.

²⁹ Loc. cit.

³⁰ Véase Perea Unceta, J. A. (2011), “Las cuestiones sobre Kosovo que no quiso responder el Tribunal de La Haya” (2011), *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIV (2011) 117-142, disponible en: <https://eprints.ucm.es/15590/>.

³¹ Asamblea General (ONU) Resolución de 9 de septiembre de 2010 64/298. “Solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia respecto de si la declaración unilateral de independencia de Kosovo se ajusta al derecho internacional”, en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298&Lang=S, consultado: 09/03/2019, 19:00.

de esta manera al contrasentido de que la UE declara – y exige- atenerse a la integridad territorial de la RFY, que proclama la S/RES/1244- para luego conminar a lo contrario ¿Es una apuesta por el estado nacional –con inevitables minorías propias de los Balcanes- frente a uno multiétnico, ese precisamente dinamitado con la desintegración de Yugoslavia? Promoviendo una Serbia con una Kosovo autónoma se podrían revertir los efectos de la destrucción de la Yugoslavia multiétnica destruida por las ideas de *homogenización étnica*: señalar un modelo y solución para otros estados. Para aumentar la confusión, la comunidad internacional rechazó la partición de Kosovo en dos zonas étnicas que ya venía de largo pero que pudo fructificar en 2019, al estar Belgrado y Pristina de acuerdo. Aquella, convencida ya de que Kosovo es irrecuperable presentando la *reintegración* de las zonas *serbias* como un éxito relativo, alternativo a la pérdida de la totalidad de la exprovincia y que permite avanzar en el *chapter* 31 que abordamos después; Pristina, por el contrario, obtendría unas relaciones internacionales plenas, sin la interinidad que caracteriza al momento actual de estas y sin una Serbia totalmente hostil en una zona de minoría serbia donde el estado tiene muy poca implantación. Por lo que toca a Serbia y su confianza en Bruselas, una UE que permite la secesión de Kosovo, vetando soluciones intermedias no es el mejor ejemplo de defensa de los intereses de un –previsiblemente- futuro estado miembro.

Concluidas estas precisiones, pasamos a enfocar el asunto propiamente dicho de la normalización de relaciones Serbia-Kosovo. En 2013 se llega al “Diálogo de alto nivel auspiciado por la UE para la normalización de las relaciones³²” entre los dos territorios, que culmina en el “Primer Acuerdo sobre los principios por los que se rige la normalización de relaciones³³”, también conocido como “Acuerdo de Bruselas” (en adelante, “Primer Acuerdo”). El concierto se ve complementado poco después por su correspondiente Plan de Implementación. Todo se enmarca dentro de la esfera del Consejo de la UE, en concreto en el Grupo de Trabajo de los Balcanes Occidentales. Numerosas apreciaciones lo presentan como una victoria de la diplomacia europea. Sin embargo, vistos los antecedentes, se considera dudoso desde la perspectiva del medio y largo plazo: una especie de parche al reconocimiento de una independencia que se les fue de las manos. Con todo supone un gran esfuerzo comunitario, al menos en la cantidad de recursos desplegados, por lograr un entendimiento entre los dos países.

Es ineludible por otra parte, apuntar que la firma del Acuerdo de Bruselas no implica en modo alguno que Belgrado acepte como hecho consumado la independencia de Kosovo. De acuerdo con esto, Serbia se cuidará de emitir todo tipo de declaraciones en sentido contrario, por mucho que la UE exija un diálogo entre iguales: una posición aguda para Belgrado, situado en la difícil disyuntiva de tener que elegir entre UE o Kosovo, si bien Serbia acepta este diálogo porque –

³² Acción Exterior (UE), “Dialogue between Belgrade and Pristina”, 15/06/2016, en: https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/349/dialogue-between-belgrade-and-pristina_en, consultado: 09/03/2019, 9:55.

³³Gobierno de Serbia (Oficina para Kosovo y Metohija), “First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations”, en: <http://kim.gov.rs/eng/p03.php>, consultado: 09/03/2019, 8:41

amen de las exigencias de la UE- la recuperación de la exprovincia se antoja poco menos que imposible.

3.1.3. *El alcance del SAA para Serbia*

Considerados los dos puntos precedentes ¿Cómo resulta Serbia afectada? En su vertiente positiva se cuentan beneficios que repercuten de manera directa en la población. En primer lugar, el ingreso en la llamada “lista blanca de Schengen” (países cuyos nacionales no precisan de visado para viajar a los países del área de libre circulación de personas). En este sentido, hay que citar el acuerdo de facilitación de visados de 2007³⁴ o el de 2009 sobre liberalización de visados para serbios, montenegrinos y macedonios que viajen a la UE³⁵. En segundo lugar, la armonización legal y la asunción del acervo comunitario posibilitan las inversiones extranjeras, visto que la satisfacción de las condiciones del SAA aportan mayor seguridad jurídica y más estabilidad al país. En lo concerniente al proceso de adhesión, conlleva un acceso a los fondos comunitarios que llevan aparejados los Instrumentos de Preadhesión (actualmente, IPA III³⁶). A lo dicho se añade el comercio sin restricciones arancelarias por todo el mercado común, la posibilidad de recibir inversiones de países socios, la mejora del medioambiente como consecuencia del ajuste a patrones europeos y toda la protección para los consumidores que implica asumir los estándares de la UE en el sector.

Pasando al ámbito político-social, la necesidad de colaborar con el TPIY ha traído como consecuencia la propensión hacia la moderación de ciertos partidos políticos de entrada radicales y de actitud negacionista con respecto a los crímenes cometidos por serbios. El pragmatismo de aspirar a un bien superior como es la pertenencia a la Unión ha rebajado los *ánimos* de dichas formaciones políticas, con la dosis de estabilidad y salud democrática y social en la población que ello comporta.

Concluiremos esta subsección con un repaso al capítulo negativo del SAA. Con independencia de que los beneficios empiezan a materializarse en un lapso más largo de tiempo, hablamos de los efectos más o menos inmediatos. Así, además de algo tan tangible y directo como de la pérdida de ingresos arancelarios, habría que apuntar la dificultad sobrevenida a las empresas serbias -PYMES en particular- para

³⁴ DOUE (UE), “Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas”, en Eur-Lex: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/286872/02c530a034b6f1c1240bec1e0a79e0f3/eu-srb-abkommen-data.pdf>, consultado: 14/03/2019, 14:06.

³⁵ Comisión Europea (UE), Comunicados de Prensa, “Visa free travel for citizens of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia before Christmas”, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1852_en.htm, consultado: 14/03/2019, 14:12.

³⁶ Lilyanova, V., Svášek, M. (11.2018), “Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III)”, *EPRS / European Parliamentary Research Service*(UE), disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630298/EPRS_BRI\(2018\)630298_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630298/EPRS_BRI(2018)630298_EN.pdf)

operar en un mercado común europeo operado por firmas mucho más potentes³⁷. En relación a esto, los costes de adaptación (tecnología, estándares ecológicos, racionalización de las formas de trabajo, entre otros) generarían un reajuste del mercado que conllevaría costes sociales como desempleo o destrucción de parte del tejido empresarial. El mercado experimentaría de este modo un proceso de darwinismo salvaje en mayor o menor medida: a corto y medio plazo muchas empresas no sobrevivirán. Lo mismo puede predicarse del resto del los WB6, en especial, Kosovo.

4. SERBIA, PAÍS CANDIDATO OFICIAL A LA ADHESIÓN. PECULIARIDADES

La trascendencia del estatus de candidato a la adhesión radica en la apertura formal de negociaciones, materializadas en las Conferencias Intergubernamentales de Adhesión, que examinaremos en este estudio en la siguiente sección. No obstante, las negociaciones no son un cheque en blanco: en primer lugar hay mucho que avanzar en los parámetros económicos y, en segundo, cumplir los ya citados requerimientos del TPIY, cuestión para los negociadores comunitarios ineludible en lo tocante a la adhesión. Hay que señalar, sin embargo, que en un principio Serbia no se significó especialmente en dicho campo.

Habría que esperar al cambio de gobierno en Belgrado para que cambiara la actitud. Ciertamente, la presidencia de Boris Tadić (2004-2012) supuso un marco inmejorable de colaboración con la UE, un mandatario formado en el extranjero, de mentalidad europea y moderna e, interesante dato: en modo alguno nacionalista pese a que parte de su familia fue asesinada por el régimen croata de Ante Pavelić. Su actuación al frente de la presidencia constituyó una aceleración en el camino de Serbia hacia la UE. Así, Radovan Karadžić fue detenido en 2008 en una operación de la inteligencia serbia. Un año después (22 de diciembre de 2009) Serbia formaliza oficialmente la solicitud de ingreso en la Unión Europea. El siguiente paso es la remisión por parte de la Unión del "ECQ"³⁸ a Belgrado. Siguiendo con los pasos decisivos, es arrestado en julio de 2011 el exgeneral *serbobosnio* Ratko Mladić. La Comisión emite finalmente un informe de signo positivo cuatro meses más tarde (octubre de 2011) lo que, añadido a la unanimidad de todos los países miembros (preceptiva para todo país que aspire a la adhesión) acaba por despejar el camino hacia el estatus de candidato oficial a la adhesión. Los gestos son

³⁷Ivanić, V., Holzner, M. (2012): "Effects of Serbian Accession to the European Union", *Panoeconomicus*, 3, pp. 355-367, en: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X/2012/1452-595X1203355H.pdf>.

³⁸Véase MEI (Gobierno de Serbia), "Questionnaire Information requested by the European Commission to the Government of Serbia for the preparation of the Opinion on the application of Serbia for membership of the European Union", en: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb_questionnaire_engl.pdf, consultado: 13/11/2018, 6:33.



importantes y a nadie se le escapa que pesó bastante en la emisión del informe la puesta a disposición del TPIY del mencionado Ratko Mladić.

Conviene mencionar a efectos comparativos que Ante Gotovina, general croata, fue también detenido en 2005. Por entonces Serbia no es siquiera candidato oficial, mientras que Croacia ya lo era, además de estado miembro en 2013. Valga como observación que lo dicho induce a pensar que el proceder con Belgrado, independientemente de que la economía croata era en su momento más potente, fue más escrupuloso en este asunto.

Lo citado puede predicarse también con respecto a los últimos estados en entrar a la UE, Rumanía y Bulgaria (2007), con incumplimientos notorios de varias exigencias recogidas Copenhague. Es incuestionable que la situación de ambos difería de la serbia, pues no estaban pendientes de la entrega de criminales de guerra; no obstante, ciertos aspectos eran -y son- difíciles de pasar por alto, como los preocupantes índices de crimen organizado y corrupción (sobre todo policial): las dudas estaban a la orden del día; tanto es así que siguen ambos sujetos a un estrecho marcaje por parte de la UE³⁹, y el propio Consejo veta su acceso al espacio Schengen en 2011. ¿Por qué la UE siguió adelante con ellos? Serbia quizá esté pagando la precipitación de la que venimos hablando, que ha ocasionado el citado “cansancio de la ampliación”.

En 2012, tras el largo proceso de “tramitación” expuesto y por las razones mencionadas, da la UE su aquiescencia a que serbia adquiera la condición de candidato oficial. Un año después de la designación, el Consejo Europeo acordó el 28 de junio de 2013 comenzar en 2014 las primeras conversaciones de cara a la adhesión con Serbia.

La condición de candidato oficial implica, como todo contrato, una serie de derechos y obligaciones. En lo que a lo externo se refiere, una obligación ineludible radica en recomponer las relaciones con sus vecinos y en especial con Kosovo; en lo interno, todo pasa por integrar al país en la UE sin distorsiones, o con las mínimas posibles, lo que pasa por la incorporación del acervo y los estándares comunitarios. En este sentido, se insiste y profundiza en el contenido del SAA. Las cumbres de negociaciones UE-Serbia serán el escenario de la verificación del cumplimiento de dichas obligaciones.

La adopción del *aquis* implica además la creación de todo un entramado institucional. Sus máximos exponentes son, en primer lugar, la *Oficina para la Integración Europea* (2004). Dicha Oficina se disuelve y adquiere desde 2017 rango ministerial: es el *Ministerio para la Integración Europea*⁴⁰. El segundo organismo

39 V. Comisión Europea (UE), “El Mecanismo de cooperación y verificación para Bulgaria y Rumanía”, disponible en: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_es.

40 “On 26 June 2017, the National Assembly of the Republic of Serbia adopted the Law on Amendments to the Law on Ministries, establishing the Ministry of European Integration. The Ministry started operating on the date when this law entered into force, on 27 June 2017, when the European Integration Office of the Government of the Republic of Serbia ceased to exist”, disponible en: www.mei.gov.rs.

es la *Oficina para Kosovo y Metohija*, desde 2017 *Oficina para la Coordinación de los Asuntos relativos al Proceso de Negociación con las instituciones provisionales del Autogobierno Local en Pristina*⁴¹, enrevesada denominación con la que Serbia deja claro su voluntad totalmente contraria a todo lo que implique reconocer la independencia de Kosovo, como se señala en la sección anterior.

Dejando a un lado la vertiente institucional, el gobierno serbio debió realizar una serie de labores encaminadas a poner en marcha la adaptación del acervo, como son el Programa Nacional de Integración de la República de Serbia en la Unión Europea (NPI, 2008-2012) y el Programa Nacional de adopción del acervo comunitario (PNAA, con tres actualizaciones, la última de ellas finaliza en 2021⁴²).

En cuanto a los beneficios, estos vienen dados por los Instrumentos de Preadhesión (IPA, I y II y III (Véase sección anterior)). Los mismos tienen un importante apartado en forma de asistencia al desarrollo rural serbio, un sector muy lejos de los estándares comunitarios: el IPARD (hoy, la fase II⁴³). Entre otros, tratan de mejorar la competitividad del sector agrario serbio, así como adecuar el mismo a la UE, con prioridad en la higiene y seguridad alimentaria para luego pasar a la diversificación de la economía rural y las infraestructuras. Se encuentra ligado al programa de asistencia al desarrollo rural LEADER, del que países como España, Portugal o Polonia. Entre otros, han sido o son beneficiarios. A modo de ejemplo ilustrativo, el montante que recibirá Serbia hasta 2020 asciende a 175 millones de euros.

5. EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN

Tres significativos foros de encuentros marcan las negociaciones en la primera mitad de 2019. El primero, desde 2014, es permanente, de duración indeterminada en el tiempo y el de mayor importancia: se trata las Conferencias Intergubernamentales de Adhesión (en adelante, "Conferencias"). Los otras dos cumbres, por su parte, marcan el futuro inmediato de la ampliación a los BBOO y se relacionan con la estrategia comunitaria hacia la región: son las Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Sofía (mayo de 2018) y de Berlín (abril de 2019).

⁴¹ "Office for the Coordination of Affairs in the Process of Negotiation with the Provisional Institutions of Local Self-Government in Pristina (Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 024/2015)", disponible en: <http://www.kord-kim.gov.rs/>

⁴² MEI (Gobierno de Serbia), "The third revised version of the National Programme for the Adoption of the Acquis Communautaire has been adopted", (1.3.2018), disponible en: <http://www.mei.gov.rs/eng/news/607/189/335/details/the-third-revised-version-of-the-national-programme-for-the-adoption-of-the-acquis-communautaire-has-been-adopted/>.

⁴³ Gobierno de Serbia (MEI), "IPARD II", disponible en: <http://www.mei.gov.rs/eng/funds/eu-funds/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance/ipard-ii/>.

5.1. Las Conferencias Intergubernamentales de Adhesión Serbia-UE y la evolución de las materias objeto de negociación.

Son una consecuencia inmediata de la adquisición del estatuto de país candidato – con las salvedades y especificaciones que para Serbia hemos apuntado – y en ellas se trata la adecuación de Serbia al *acquis*. El progreso de las Conferencias es supervisado de manera periódica por el Parlamento serbio y sometido al escrutinio de diversas organizaciones de la sociedad civil, otorgando al gobierno de turno un plus adicional de legitimidad.

Las negociaciones para la adhesión se estructuran en base al grado de adaptación al acervo comunitario. Este acervo se divide en 35 capítulos (*Chapters*), cada uno de los cuales con un área concreta a tratar. Al cabo de cada reunión (no hay un número tasado de las mismas) la UE emite una conclusión sobre el resultado de los progresos en los capítulos en cuestión. Hasta la fecha, se han celebrado diez. En lo relativo al contenido de cada Conferencia, se comienza por la primera, celebrada el enero de 2014⁴⁴: el Consejo Europeo expuso sus conclusiones sobre la materia “Sistema Judicial y Derechos Humanos (*Chapter* 23), así como “Justicia, libertad y Seguridad” (*Chapter* 24), sin llegar a abrirlos a negociación. Se pone, además, especial énfasis en la mejora de las relaciones con Kosovo y preparando el camino del asunto de cara a la siguiente conferencia. En la segunda de ellas (14.12.2015) se entablan negociaciones sobre los capítulos 32 (control financiero) y 35.1. (Normalización de relaciones Serbia-Kosovo). La Tercera (18.7.2016) se caracteriza por la apertura de los Capítulos 23 (Poder judicial y Derechos Fundamentales), y 24 (Justicia, libertad y seguridad⁴⁵). En la Cuarta reunión (13.12.2016)⁴⁶ se abren las negociaciones sobre los *chapters* 5, “Contratos públicos”, y 25 “Ciencia e investigación”. El quinto encuentro⁴⁷ tiene lugar el 27 de febrero de 2017 y en él se negocian los capítulos 20 (Políticas de empresa e industria), y 26 (Educación y Cultura). La sexta edición de las conferencias se produce en junio de 2017⁴⁸. Entonces se abordaron los capítulos 7 (propiedad

⁴⁴ Consejo de la Unión Europea (UE), “First Accession Conference with Serbia”, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21902/140676.pdf>, consultado: 15/03/2019, 18:11.

⁴⁵ Véase Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Tercera reunión de la Conferencia de Adhesión con Serbia a nivel ministerial”. 18.7.2016. En: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/18-fac-serbia-accession-conference/>, consultado: 15/03/2019, 11:38.

⁴⁶ Véase Consejo Europeo (Comunicados de Prensa) (UE), “Cuarta reunión de la Conferencia de Adhesión con Serbia”. 13.12.2016. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/13/accession-conference-serbia/>, consultado: 15/03/2019, 11:36.

⁴⁷ Véase MEI (Gobierno de Serbia), “Chapters 20 and 26 opened at the Fifth Intergovernmental Conference in Brussels”, en: <http://www.mei.gov.rs/eng/news/371/189/335/details/chapters-20-and-26-opened-at-the-fifth-intergovernmental-conference-in-brussels/>.

⁴⁸ Véase Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Sixth meeting of the Accession Conference with Serbia at ministerial level Luxembourg, 20 June 2017”, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/20/serbia-6th-accession-conference-mtg/>, consultado: 15/03/2019, 12:10.

intelectual) y 29 (unión aduanera). La Séptima Conferencia⁴⁹ se lleva a cabo en diciembre de 2017, con la apertura de los *chapters* 6 (Derecho societario), y 30 (relaciones exteriores). El año 2018 es testigo de dos reuniones más: la Octava en junio de 2018, donde se tratan los capítulos 13 (pesca) y 33 (disposiciones financieras y presupuestarias)⁵⁰. La novena conferencia, celebrada en diciembre de 2018, da inicio a los capítulos 17 (política económica y monetaria), y 18 (estadísticas)⁵¹. El más reciente de estos foros, el décimo⁵², tuvo lugar a finales de junio de 2019 y se centra en el *chapter* 9, el más recientemente tratado (servicios financieros). Tras el último encuentro mencionado, se han abierto 17 capítulos de negociaciones e los cuales dos ya se han cerrado provisionalmente. A tenor de las fuentes comunitarias, la Undécima Conferencia se dará en la segunda mitad de 2019.

A efectos comparativos, podemos hablar de Montenegro, el otro de los *frontrunners*, con menos problemas a resolver y cuya negociación con la UE está más avanzada que con Serbia: en diciembre de 2018 se abrió la duodécima Conferencia y se espera en breve la decimotercera.

5.1.1. La evolución en el cumplimiento de las materias objeto de los *chapters*

En cuanto a otras esferas contenidas en los *chapters*, la UE constata y felicita a Serbia por los avances obtenidos en diversas materias. De acuerdo con esto, la propia alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini (en adelante, Alta Representante) declara recientemente el fuerte compromiso que Serbia mantiene en la cooperación regional y en el campo del acometimiento de las reformas que la UE postula. No obstante, es una tónica del lenguaje comunitario: felicitar por los avances, aunque sean escasos o poco significativos para luego enumerar aquellos campos claramente deficitarios, que son muchos en el caso serbio. De este modo, la condición de *frontrunner* que la UE adjudica a Serbia no empece a que reste aún mucho por hacer.

⁴⁹ Véase Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Séptima reunión de la Conferencia de Adhesión con Serbia a nivel ministerial, Bruselas, 11 de diciembre de 2017”, en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/11/seventh-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level/>, consultado: 15/03/2019 12:15.

⁵⁰ Véase Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Eighth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, Luxembourg, 25 June 2018”, en:

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/25/eighth-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level-luxembourg-25-june-2018/>, consultado: 7/10/2018, 13:49

⁵¹ Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE) (27.06.2019), “Ninth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, Brussels, 10 December 2018”. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/10/ninth-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level-brussels-10-december-2018/>

⁵² Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Tenth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, Brussels, 27 June 2019”, disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/27/tenth-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level-brussels-27-june-2019/>.

Diversos documentos recogen el estado de las negociaciones. Los mismos, citando los más significativos, son las “Posiciones Comunes de la UE” en los capítulos tratados en cada Conferencia de Adhesión, las Comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo y/o al Consejo, los informes sobre la situación de cada país; el más reciente es el Documento de Trabajo de la Comisión “Informe de Serbia 2019”⁵³ (en adelante, “Informe 2019”).

Pasando a abordar el contenido y resultado de las negociaciones de adhesión, se organiza la exposición en función de los cinco criterios que establece la Comisión. Los dos primeros se califican como fundamentales (*Fundamental first*, en la documentación) y se corresponden con los dos primeros de Copenhague. En primer lugar se ubican los *chapters* que abordan los criterios políticos y el estado de derecho. Se consideran requisito necesario para pasar a evaluar el resto y serán por dicho motivo objeto principal de este estudio; en segundo lugar, los capítulos atinentes a desarrollo económico y competitividad. Como se ha dicho tienen del mismo modo la calificación de “*fundamental first*”, si bien se supedita su examen a los resultados de los primeros. A continuación, tres apartados más, a saber: relaciones de buena vecindad, cooperación regional –estos dos específicos para Serbia– y, por último, “capacidad para asumir las obligaciones que comporta la condición de estado miembro”.

5.1.1.1. Criterios políticos y de funcionamiento del estado de derecho

Se corresponden con “*la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías*” de Copenhague⁵⁴. Es en este campo donde Serbia deber llevar a cabo más progresos y donde más se centra el presente estudio.

En el apartado que corresponde al funcionamiento de las instituciones democráticas y la Administración Pública. Ambas acusan de diversos déficits, que se derivan en parte de las prácticas heredadas del sistema de Milosević agravadas por la actuación del gobierno actual que, si bien realiza en la vertiente de transposición legal del *acquis* una labor eficiente desde 2018, presenta por el contrario un comportamiento que numerosos observadores consideran poco acorde con los estándares democráticos comunitarios. No es menos cierto que existen estados miembros como Italia, Hungría, Polonia y otros de Europa Oriental que conculcan en muchas cuestiones estos fundamentos, si bien en el momento de la adhesión no fue así.

⁵³ Comisión Europea (UE) (2019), *Commission Staff Working Document. Serbia 2019 Report Accompanying the document “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019”*. *Communication on EU Enlargement Policy*, Bruselas, 29.5.2019, SWD(2019) 219 final, disponible en: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>.

⁵⁴Véase “Consejo Europeo (UE), “Consejo Europeo de Copenhague (UE) 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia”, SN 180/1/93 REV 1 cb/JBF/mja ES, p. 13, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf>.

La esfera de los procesos electorales se caracteriza por una falta de transparencia, cobertura informativa parcial y a favor del gobierno y ausencia de claridad en la financiación de las campañas. Serbia no secunda en este sentido las recomendaciones de la OSCE⁵⁵ al respecto.

El funcionamiento de la Asamblea Nacional es otro de los puntos clave. Se cuentan entre otros desarreglos el uso abusivo de los procedimientos parlamentarios para obstruir la labor de la oposición, o el excesivo empleo de mecanismos de urgencia en la aprobación de las leyes. Lo dicho incide en un menoscabo de la función de control al ejecutivo inherente a todo poder legislativo. Se dificulta, en este sentido, un verdadero debate parlamentario oposición-gobierno. La situación llega hasta el punto de que diversos grupos opositores se plantean boicotear las elecciones legislativas mientras se mantenga la actual situación. El mencionado ámbito de los procesos electorales revela también importantes insuficiencias, como la falta de transparencia de los partidos políticos o la financiación de las campañas electorales, cubiertas estas de manera parcial, a favor del gobierno. Serbia debe en este punto dar satisfacción a las recomendaciones o de la OHDIR/OSCE⁵⁶; sólo un número ínfimo estas fueron atendidas.

Pasando a la esfera de la gobernanza, las reformas estructurales en la administración del estado se encuentran lejos de constituir un sector en auge. La administración pública de caracteriza por problemas como la politización de la misma en diversos aspectos –en especial, los nombramientos de los altos funcionarios públicos- procedimientos administrativos demasiado complejos, excesivo número de personal interino así como incapacidad de retener a aquel altamente cualificado con conocimientos del funcionamiento de la UE. Los empleados públicos se caracterizan asimismo, en muchos casos, por la falta de profesionalidad y preparación en la materia. Ello se encuentra en íntima conexión, principalmente, con la ausencia de un sistema de acceso basado en el concurso de méritos y formación y, lo que es más grave, con la escasez de una tradición de proceder íntegro en los servicios públicos. Por añadidura y como corolario de lo dicho, la esfera tributaria o las empresas de titularidad estatal son proverbialmente poco eficientes.

Además, la UE echa en falta una explicación clara a la opinión pública de la estrategia de Serbia con respecto a la UE. La clave de todo es, en resumen, la falta de pasos para lograr una reforma de la administración en el sentido de una mejor gestión financiera, rendición de cuentas transparente con aclaración del origen de las fuentes de financiación, y la elaboración de un marco presupuestario sostenible. En esta esfera, Serbia debe dar ejecutar las recomendaciones emitidas por diversos organismos independientes. Es cierto que a tal efecto se elabora en abril de 2018

⁵⁵ La Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR)/ Misión de la OSCE en Serbia. Ente que elabora informes sobre los procesos electorales en el país Balcánico. Véase OHDIR/OSCE, Misión en Serbia: “Elections”, disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia>.

⁵⁶ OHDIR/OSCE, Misión en Serbia: “Elections”, disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia>.



una Ley de Planificación Pública⁵⁷, pero el precepto se halla lejos de una aplicación efectiva y de un desarrollo legal a menor escala que lo haga creíble. A todo lo expuesto se añaden males que nunca desaparecieron del todo, como abuso de poder, nepotismo, tráfico de influencias y clientelismo y, en suma, captura del estado (Veáse Informe 2019).

En lo presupuestario, el sistema manifiesta debilidad y lentitud en sus reformas: se mantiene la impronta estatal en la economía derivada del anterior régimen y un sector privado aún poco desarrollado, obstaculizado por la referida poca fortaleza del estado de derecho y una verdadera falta de competencia libre en el mercado. Lo dicho se agudiza por la exigüidad de ofertas de formación y profesionales cualificados o la insuficiencia de inversiones en infraestructura, unos costes excesivos para el sector de las pymes –ya comentados, en relación con las consecuencias del SAA- y un entorno poco favorable a la actividad empresarial.

El sector de la formación y la educación, por otra parte, muestra una dotación presupuestaria aún lejos de la media comunitaria, y además resulta inadecuado a las necesidades reales del mercado. Otro capítulo relacionado con lo anterior es el I+D, estancado y orientado prácticamente al sector privado, con los dudosos métodos de adjudicación que se han visto. Por otra parte, existe poco interés de las instituciones públicas en emprender programas de la investigación.

Para concluir el tema de la gobernanza, la UE también reporta insuficiencia y debilidad del gobierno local de la provincia de Vojvodina (que alberga una importante minoría húngara). Ello atenta contra lo que se preceptúa en la propia constitución, pues los recursos destinados a la entidad autónoma son de largo reducidos. Es esta una cuestión más sensible de lo que pudiera suponerse, pues las guerras yugoslavas de los años 1990 debieron parte de su origen en la supresión de la autonomía de Kosovo por Slobodan Milošević. La propia guerra de Kosovo (1998-1999), la última, fue escenario de represión de minorías étnicas, en este caso la albano-kosovar. En noviembre de 2018 el Consejo de Europa se reunió específicamente para tratar el asunto de la presión intolerable del gobierno central a la oposición en el gobierno local de Novi Sad.

La sociedad civil es otro de los campos en los que Serbia se aleja del *acquis*. De acuerdo con esto, el Informe 2019 alerta -en especial desde el mandato de Aleksandar Vučić- de la amenaza a la diversidad de la sociedad civil y los ataques a grupos opositores por parte de las instituciones de estado serbias⁵⁸ o partidarios del gobierno, lo que se conecta con unos índices de abuso de poder inquietantes. Siguiendo con esto, las protestas y quejas contra la deriva autoritaria del presidente y su partido (y en general la coalición gobernante) arrecian abarcando un amplio

⁵⁷ Gobierno de Serbia (Secretaría para las Políticas Públicas), “Law on the Planning System adopted”, disponible en: <https://rsjp.gov.rs/EN/law-on-the-planning-system-adopted/>.

⁵⁸ Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea (UE), “Joint press statement following the fifth meeting of the Stabilisation and Association Council between the EU and Serbia” (18/12/2018). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/18/joint-press-statement-following-the-fifth-meeting-of-the-stabilisation-and-association-council-between-the-eu-and-serbia/>.

elenco de observadores. Desde diciembre de 2018, a raíz de la agresión recibida por un miembro de la oposición -del que todos culpan a Vučić- una ola de protestas que no deja de crecer mantiene el pulso con el actual presidente. Se demanda el cese de la violencia contra la oposición y los medios de comunicación no afines (para lo cual el gobierno se sirve de las propias estructuras estatales y grupos que le apoyan). Son unas manifestaciones que sólo tienen parangón con aquellas efectuadas contra Slobodan Milošević en 2000 y están integradas por grupos de todo espectro político, englobados en la heterogénea plataforma “*1od5miliona*⁵⁹” que Vučić llama “fascistas, hooligans y ladrones”. A este respecto, el desarrollo de la situación de la sociedad civil se encuentra vigilada por la Convención Nacional de la UE, integrada por miembros de organismos gubernamentales, partidos políticos, ONGs, expertos, sindicatos, agentes del sector privado y organizaciones profesionales. Su misión consiste en propiciar un debate estructurado sobre la adhesión de Serbia y supervisar en este sentido los progresos en las negociaciones, así como lograr un diálogo auténtico del gobierno con la sociedad civil; en suma: dar más participación a esta en distintas materias. La UE conmina al gobierno de Serbia a tener en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional, entre las que se cuentan la creación de una estrategia al respecto.

El Poder Judicial es un área particularmente delicada que dice mucho sobre la marcha del funcionamiento del estado de derecho. Serbia cumplió –al menos, sobre el papel- con las demandas de Bruselas, presentando ante la Comisión de Venecia un proyecto de constitución –eterno tema de debate- que disponía preceptos relativos al fortalecimiento de la función judicial. Con todo, es sólo teórico y la UE define la situación como de “progresos limitados”. Dichos avances se han dado en particular en las esferas de fortalecimiento de la independencia del poder judicial, autonomía en la persecución de delitos y procedimientos disciplinarios contra jueces y fiscales, reformas legales –entre las que se incluyen un borrador de nueva constitución- encaminadas a la autonomía, imparcialidad, eficiencia y régimen presupuestario del Alto Consejo Judicial y el Consejo General del Poder Judicial serbios. Sin embargo, el derecho a una administración de justicia eficaz y justa debe avanzar mucho más. Entre sus males se cuentan la limitada rendición de cuentas de jueces y fiscales en casos de ineficacia, el nombramiento de los mismos en función de criterios políticos (en el marco de una politización general de la justicia), excesiva laxitud con la discrecionalidad de las fuerzas policiales a la hora de investigar y ejecutar las decisiones de los fiscales, comunicados de prensa sesgados y alejados de los patrones europeos, abuso y manipulación de estadísticas, influencia política directa en la aplicación de la ley y conducción interesadamente defectuosa de las pesquisas en procedimientos penales, especialmente los casos sensibles⁶⁰, como se verá un poco más adelante en el apartado de los derechos

⁵⁹ Su nombre se debe a las declaraciones del presidente Vučić sobre las manifestaciones, asegurando que no les haría caso “ya fueran uno o cinco millones” (*1 od 5 miliona*, en serbio).

⁶⁰ European Western Balkans (2.10.2018), “Rule of Law in Serbia: Seven deadly sins of the judiciary system”, *European Western Balkans*, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/12/rule-law-serbia-seven-deadly-sins-judiciary-system/>.



humanos. Otros asuntos susceptibles de adecuación a los estándares comunitarios pasan por el tratamiento informatizado de datos, programas de formación en la materia de la cualidad de la prestación de servicios, establecimiento de una red de notarías públicas, mecanismos de resolución de litigios alternativos a la vía judicial (mediación en concreto). Por último, la corrupción existente a todas las escalas lastra asimismo el funcionamiento del sistema judicial

La protección de las minorías tampoco arroja mejores resultados. De acuerdo con esto, tanto el Informe 2019 como el Informe de Amnistía Internacional 2017/2018 ponen de relieve un sinnúmero de esferas susceptibles de mejora como la falta de una estrategia para proteger de la discriminación a diversos colectivos, de los que nos ocupamos un poco más adelante. Singularmente negativa es la situación de la minoría romaní, que permanece excluida de todo derecho social y económico, con la existencia chabolismo en los extrarradios de Belgrado, además de constituir objeto de malos tratos policiales.

En lo referente a libertad de conciencia y confesión –atendiendo en especial a miembros de minorías de confesiones distintas a la cristiano-ortodoxa- es un aspecto decisivo en un país que llevó a cabo limpiezas étnicas contra minorías étnico-religiosas en los años 1990. Pese a estar en teoría constitucionalmente protegido dicho derecho, adolece de deficiencias en lo relativo a un efectivo ejercicio de la prácticas religiosas de estos grupos. Por otra parte, la legislación referente a Iglesias y confesiones religiosas dista mucho de cumplir con los estándares comunitarios.

Otros DDFE objeto de los capítulos de negociación presentan mejor coyuntura, a saber: reunión y asociación si bien se carece, como suele ser la tónica, de un desarrollo legal a una escala menor; restitución de las propiedades confiscadas por el estado tras la Segunda Guerra Mundial, incluidas las propiedades de los miembros de la comunidad judía; creación de organismos que fomenten la igualdad o que los ya existentes sean acordes con los parámetros europeos; desplazados internos, con limitaciones.

Tratamiento especial merece la inquietante situación el derecho a la libertad de expresión y de prensa, aspecto donde el Informe de 2019 declara que los progresos son casi inexistentes hasta el punto de que la situación es considerada “preocupante” para los negociadores comunitarios.

No hay una estrategia concierne a los medios de comunicación creíble y el ambiente no es favorable para ejercer la libertad de expresión, dándose casos muy graves de amenazas, intimidación y violencia (que llega a veces hasta el asesinato) contra periodistas y blogueros. La persecución de estos delitos, pese a ser investigados y encausados algunos de sus supuestos autores, rara vez termina en una sentencia condenatoria: sólo recientemente (abril de 2019) se llevó a término por primera vez un fallo en este sentido; un caso especialmente grave como el asesinato de un periodista. La situación en esta esfera es especialmente seria y la UE conmina en este sentido a Serbia a fomentar un ambiente propicio a la libertad de expresión, libre de obstáculos y hostigamiento a su ejercicio, con persecución inmediata por parte de las autoridades de todo delito en este ámbito. Asimismo, también exhorta la

UE a un desarrollo y puesta en práctica de una legislación sobre medios de comunicación, así como a fortalecer la independencia del organismo regulador de los medios electrónicos y la elaboración de una nueva y efectiva estrategia relativa a los medios en la línea de una mayor transparencia -en especial, sobre la propiedad de los medios- y el derecho a la información veraz por parte de la opinión pública.

La situación de las mujeres muestra una situación poco favorable. En el terreno de igualdad entre hombres y mujeres, existe una Ley de Igualdad de Género de 2009, pero esta sólo es efectiva parcialmente: la participación de mujeres aumenta en el parlamento, pero sigue siendo baja (poco más de un tercio en la Asamblea Nacional en Belgrado), lo mismo puede predicarse de otros ámbitos como el gobierno o la administración local. Lo dicho se ve agravado en los casos de personas mayores, pacientes de SIDA, mujeres romaníes o miembros del colectivo LGTBI, todo ello perpetuado por los medios, que contribuyen a normalizar la situación y a justificar o minimizar la violencia contra la mujer. En esto último lamenta la UE el hecho de que no se haya elaborado aún un plan al respecto, si bien en lo positivo destaca el hecho de que son cada vez más los casos denunciados y se ha avanzado algo en el área de salud sexual y reproductiva principalmente en los sectores de jóvenes y adolescentes. En la cuestión de los derechos del niño se detectan varias deficiencias, singularmente en la situación de niños romaníes, con discapacidad o testigos en procesos penales. Una ley del menor acorde con los estándares europeos es objeto de inexplicable demora pese a las llamadas de atención de la Unión.

No ofrecen mejor estado los derechos del colectivo LGTBI, con ataques contra estas personas y sus familias y, la situación es aún más preocupante en el caso de los transgénero. Cada manifestación de estos colectivos es objeto de disturbios y violencia causadas por grupos contrarios, entre los que se cuenta el mismo gobierno serbio, que canceló el Desfile del Orgullo de 2018 alegando un muy cuestionable “peligro para la seguridad”. Los delitos de odio, introducidos hace más de un lustro, no han tenido traducción en sentencias condenatorias.

La persecución de los perpetradores de crímenes de guerra, contra la humanidad o genocidio es la siguiente cuestión que tratamos. Ya se ha abordado la colaboración de Serbia con el TPIY. Su no cumplimiento llegó a bloquear en su momento el acceso de Serbia al estatus de candidato oficial a la adhesión. El tribunal sito en la Haya cerró sus puertas en las postrimerías de 2017, pero el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales⁶¹ (IRMCT) continúa

⁶¹ El IRMCT asume determinadas tareas tanto del Tribunal Penal para Ruanda del TPIY, que fue clausurado en 2015, como del TPIY. Sus funciones son: localización y persecución de delincuentes que permanecen aún huidos, recursos de apelación y revisión de sentencias condenatorias, repetición de un proceso penal (caso MICT-15-96 contra Stanišić e Simatović, ambos altos cargos del Ministerio del interior de Serbia durante la primera mitad de los años 1990 y procesados por violaciones graves de las leyes y costumbres de guerra aplicables a los conflictos armados). Además de lo dicho, tiene otras funciones, a saber: supervisión de las causas remitidas a los tribunales nacionales, protección de víctimas y testigos, supervisión de la ejecución de las penas, asesoramiento a los tribunales nacionales y preservación y gestión de los archivos. Véase: International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (ONU), disponible en: <http://www.irmct.org/en>, consultado: 18/06/2019.



sus funciones. De acuerdo con esto, Serbia debe cooperar en el procesamiento de las personas que no llegaron a ser juzgadas por dicho tribunal: uno de estos ejemplos es el general del JNA Dušan Lončar, contra quien la Fiscalía para los crímenes de guerra de Serbia no ha actuado con la suficiente diligencia. Y ello pese a que el Centro de Derecho Humanitario (*Fond za humanitarno pravo*), relacionado con la analizada RECOM, presentó en 2016 una demanda penal contra el exmilitar, la Fiscalía arriba mencionada sigue sin acusarlo ni actuar⁶².

Conexo con lo anterior es la cooperación judicial de Serbia con sus vecinos (BiH, Croacia y Montenegro) en materia de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio. Su fin es luchar contra la impunidad judicial de los delitos cometidos en los distintos conflictos armados de la última década del siglo XX. Sólo con BiH ha mejorado, mientras que los progresos son limitados con Croacia y casi inexistentes con Kosovo. En general las medidas adoptadas por Belgrado (Estrategia Nacional para la investigación y persecución de crímenes de guerra, de 2016, así como la Estrategia judicial para 2018-2023, de 2018) avanzan a un ritmo insuficiente y no incluyen algo fundamental para cerrar con éxito el *chapter 23* como es la elaboración de los criterios conducentes a priorizar la persecución de los crímenes de guerra. Esto no es todo: la investigación de crímenes se omite en muchas ocasiones y, cuando se lleva a cabo, no se pasa de la fase de preinstrucción. Lo dicho se ve empeorado al darse casos de intimidación y amenazas a testigos. La UE, en resumen, pone en entredicho que Serbia haya adquirido un compromiso real con el enjuiciamiento de los autores de estos delitos.

El *Chapter 24*: Justicia, libertad y seguridad es también decisivo en todo estado de derecho. Existen, en este sentido, sectores en los que hay progresos como las medidas contra el terrorismo, que cuentan con una sólida tradición de colaboración con la UE y alineamiento con los estándares comunitarios, el tráfico de armas (excepción hecha de la ausencia de un plan para aquellas de bajo calibre), los delitos informáticos, el tráfico de drogas, materia relacionada con el crimen organizado. Sin embargo, se han creado numerosos organismos y medidas cuyo funcionamiento es adecuado y la colaboración con los entes internacionales al respecto va en buena dirección.

La lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada tiene mucho por delante aún para converger con los requerimientos europeos y es objeto de observaciones y propuestas de mejora por parte de la Comisión de Venecia y el GRECO. Pese a cumplir con la promulgación de una ley anticorrupción (“Ley de organización y jurisdicción de las autoridades gubernamentales para la supresión de la delincuencia organizada, terrorismo y corrupción”) que entró en vigor en 2018, es pronto aún para que sus efectos se hagan sentir, a falta de generar una jurisprudencia e historial que hagan creíble y efectiva la implantación del precepto. Además existen otras cuestiones relacionadas como procesos independientes, en especial

⁶² Humanitarian Law Center (2016), “Two years after the filing of the criminal complaint against Dušan Lončar, the OWCP has still not taken action”, disponible en: <http://www.hlc-rdc.org/?p=35798&lang=de>.

aquellos contra la corrupción en las altas esferas de la administración, algo endémico en Serbia. De acuerdo con esto, se acometieron tareas legislativas como la mencionada ley anticorrupción y la Estrategia contra los delitos informáticos 2019-2023, que en muchos casos está ligada a la delincuencia organizada. Es un dato positivo que Serbia haya salido de la Lista de Seguimiento de Blanqueo de Capitales en 2019⁶³. Sin embargo, la UE sigue exigiendo mayores progresos en este campo y sugiere junto al GRECO, al menos dos líneas de mejora: la primera abarca la realización de investigaciones sobre el patrimonio de presuntos encausados que implique la congelación de sus bienes y la lucha contra el blanqueo de capitales. En general, el número de condenas judiciales por estos delitos (principalmente trata de personas), es aún muy bajo en comparación con los estándares europeos. La segunda propuesta de mejora gira en torno a la prevención de la corrupción, donde resta aún por elaborar legislación adecuada para que la Agencia Anticorrupción pueda desarrollar su labor y lleve a cabo una actuación realmente efectiva, en consonancia con las recomendaciones del GRECO y el acervo comunitario. En relación a esto, se suceden hechos que no contribuyen a una mejora en el campo: el propio partido gobernante en Serbia (SNS) aloja sospechas de corrupción, con ramificaciones con el crimen organizado que afectan a la misma familia del presidente, con investigaciones que destapan la ayuda por parte de miembros del gobierno a un conocido miembro del clan mafioso de Zemun (a su vez unida dicha persona por lazos de amistad a Vučić) para evitar ser procesado por el TPIY. Dicho clan infiltra gran parte de los círculos de poder en Serbia. En tercer y último lugar, Serbia debe confeccionar índices de evaluación del impacto de las políticas anticorrupción para, en función de ello, proyectar una estrategia más ambiciosa en la materia.

Con tales antecedentes no es de esperar que se logren avances significativos exceptuando casos puntuales que persiguen precisamente notoriedad, negar la mayor o atacar a los rivales políticos. De hecho, debido a la excesiva influencia del presidente en muchos aspectos de las instituciones, el mismo GRECO considera a Serbia un “ejemplo de sistema de estado capturado”. Es más, según el índice de transparencia elaborado por el dicho organismo, Serbia cae en transparencia, constituyendo tal hecho una tendencia general para el conjunto de los WB⁶⁴.

El campo de las migraciones es una sección de moderado desarrollo: existe buena coordinación interinstitucional y buena marcha de la transposición a derecho interno del *acquis* concerniente a control de las fronteras, asilo (nueva ley de 2018), protección de extranjeros y ley de extranjería (2018). Como puntos negativos, se detectan fallas en diversas materias. En primer lugar, la insuficiencia de

⁶³ Elaborada por el Grupo de Acción Financiera (GAF), iniciativa de seis estados miembros de la UE. Véase: <https://www.fatf-gafi.org/countries/#Serbia>.

⁶⁴ Véase, para mayor detalle, Consejo de Europa (enero de 2019), “Anti-corruption digest Serbia. Serbia falls by two points on the 2018 Transparency International Corruption Perception Index”, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/corruption/anti-corruption-digest/serbia>, y European Western Balkans (29.01.2019), “Transparency International’s new Corruption Perception Index: Western Balkans in decline”, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/01/29/transparency-internationals-new-corruption-perception-index-western-balkans-decline/>.

instituciones para procesar de manera creíble las solicitudes de asilo, así como el procedimiento entendido como tal. En segundo lugar cabe hablar de las circunstancias que afectan a la población extranjera, en especial –pero no sólo– aquella en condiciones desfavorables como la irregular o los solicitantes de asilo, a saber: condiciones de vivienda (con independencia de la puesta en práctica de algunas medidas positivas), cierta indeterminación del estatuto legal, derecho al retorno voluntario de migrantes (aspecto en el que Serbia recibe fondos comunitarios), o la aplicación del acuerdo Serbia-UE de readmisión de residentes ilegales⁶⁵ en lo que a nacionales de terceros países respecta. Por último, Serbia necesita ser más eficiente en el control y gestión de sus fronteras, en especial aquellas limítrofes con el territorio Schengen.

En resumen, valga para concluir la exposición en torno a los criterios políticos: una perspectiva como la descrita aleja, a Serbia de la UE. Otra cuestión es que la coalición gobernante pueda usar este hecho para culpar a la UE de todo lo que no funciona en el país, algo que podría no ser una estrategia del todo equivocada, a tenor de las altas cuotas de aceptación que el presidente Vučić sigue manteniendo en la población, acrecentada por el control gubernamental de diversos medios de comunicación. En dicho sentido, no le podría faltar razón al expresar que la política de ampliación de la UE con respecto a Serbia ha podido ser por momentos excesivamente estricta, pero tampoco es menos cierto que el proceder de su gobierno lo aleja de los estándares políticos de Copenhague.

5.1.1.2. Criterios económicos

Según los criterios de Copenhague: “*la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE*”⁶⁶. Serbia realizó en esta esfera moderados progresos. Cada país que aspire a la adhesión debe someterse a un doble sistema de control establecido por la Comisión: en primer lugar, elaborar un Programa de Reformas Económicas (ERP) anual, que implica una planificación de reformas estructurales, así como fiscales a medio plazo. En segundo, la Comisión evalúa la adecuación de dicho plan para, en función de sus resultados, establecer una estrategia de actuación y orientación para cada país específico y para la región.

Una de las primeras exigencias económicas de Copenhague es la existencia de una economía de mercado en funcionamiento. Comenzando por los ángulos positivos –según Eurostat– la marcha de la economía presenta buen rendimiento y es sostenible, con contención de la inflación y precios. Asimismo prospera la adaptación de la economía serbia a las presiones y fuerzas competitivas de la UE. Se ha logrado un nivel bastante aceptable de integración económica con respecto al

⁶⁵ EUR-Lex (UE), 007/819/CE: Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2007/819/oj>.

⁶⁶ Comisión Europea (UE) (2019), Commission Staff Working Document. Serbia 2019..., loc. cit.

mercado comunitario. En el apartado negativo, sin embargo, cabe apuntar que sólo se presentó crecimiento en los últimos dos años, no siendo regular ni sostenido desde hace más de una década, lapso donde se dieron incluso retrocesos. El sector energético, en especial el gas, aparece copado por las empresas rusas, que ostentan la titularidad de la empresa antaño pública *Srbijagas* y que obstaculizan el acceso a sus infraestructuras por terceros operadores, asunto de nuevo ligado al establecimiento del estado de derecho y a una libre concurrencia y concurso público, de ahí que muchos de los criterios económicos no pasen el filtro del *fundamental first* correspondiente a los políticos.

En cuanto a la situación financiera, es positiva y permanece estable, aunque los bancos extranjeros dominan el sistema. En la esfera socioeconómica, el desempleo presenta retroceso general desde 2014, con las especificaciones desfavorables que se pasa a describir seguidamente.

Puntos oscuros son la ocupación juvenil, en retroceso y con el peligro añadido de una emigración muy importante al extranjero; lo mismo puede predicarse del desempleo de las mujeres y de la población romaní, donde la tasa de paro es aún más alta.

En general puede considerarse, con sus dificultades, una buena evolución en lo económico. Empero, se antoja insuficiente, ya que existen *condicionantes previos* –así los define la UE: la situación de la implantación del estado de derecho y la de los derechos humanos es tan preocupante que la relativa marcha de la economía no suma. A lo dicho, se adicionan otros requisitos propios para Serbia que se tratan a continuación.

5.1.1.3. Obligaciones específicas para Serbia: buenas relaciones con los países vecinos y en particular con Kosovo

Se derivan de las peculiaridades del país tras la desintegración de la RSFY. Las mismas no se contienen en los Criterios de Copenhague por dos razones: los Criterios tienen un carácter generalista, válidos para el conjunto de aquellos países que aspiren a la adhesión; en segundo lugar el conflicto que condujo a la desintegración de Yugoslavia es coetáneo a la misma elaboración de los Criterios de Copenhague, con acontecimientos posteriores decisivos.

La primera de las obligaciones que debe poner en práctica Belgrado consiste en mantener relaciones de buena vecindad y de cooperación con los países vecinos, muchos de los cuales formaron parte de Yugoslavia. Del mismo modo que Serbia contribuyó a la desestabilización de la zona, cuestión que implicó no pocos esfuerzos a la diplomacia comunitaria, es comprensible que la UE exija como una de las condiciones que Serbia sea participe activo, como declara el Informe 2019, de la estabilidad, la reconciliación y un entorno encaminado a realizar esfuerzos para abordar asuntos bilaterales y afrontar asuntos de un pasado no tan lejano. Así, Belgrado acata las condiciones de la UE formando parte de numerosas iniciativas regionales de cooperación entre las que se cuentan el Proceso Europeo de



Cooperación, el Consejo para la Cooperación Regional, el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Cambio (CEFTA), la Iniciativa Adriático-Jónica o las Estrategias macrorregionales de la UE para las regiones del Danubio y Adriático-jónica. A lo dicho se añade algo que es de capital importancia en Serbia como las consecuencias de los conflictos armados, en particular las víctimas de los mismos. En esta esfera es determinante integrar la Coalición de la Comisión Regional sobre los crímenes de guerra en el territorio de la ex-Yugoslavia (RECOM)⁶⁷, cuyo fin es el esclarecimiento de los hechos relativos a dichos delitos que tuvieron lugar en las guerras del territorio de lo que fue la RFSY y obviamente ligada al TPIY. Asimismo, Serbia participa en la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA), decisiva en un país al que la UE compele a realizar reformas en dicho ámbito; del mismo modo, pertenece al Proceso de Brdo-Brijuni, cuya meta es reforzar los lazos entre los países de los BBOO; así como de la participación en el Plan de Acción Multianual de desarrollo del área económica de los BBOO, donde se significa en la asunción de compromisos para coordinar ciertas políticas nacionales a nivel regional. De igual manera, Serbia mantiene su cooperación en otras muchas áreas: desde la Agenda Digital a los transportes, pasando por áreas atinentes a medios de comunicación, terrorismo o energía.

Un capítulo importante en el campo de la cooperación regional es aquel más estrechamente vinculado a Serbia y sus responsabilidades internacionales a raíz de los conflictos de los años 1990. De acuerdo con esto es BiH el país más afectado. En esta área, establece el Informe 2019 que no hay cuestiones pendientes y que Serbia apoya tanto la integridad territorial de BiH como su proceso de adhesión a la UE. No obstante, esto no es del todo cierto, pues es de dominio público que la Serbia de Aleksandar Vučić mantiene unas relaciones más que cordiales con Miroslav Dodik, presidente de la autodenominada *Republika Srpska*, entidad *serbobosnia* de la federación de BiH. El mandatario, con apoyo de Rusia, no oculta sus deseos de disolver la federación y la integración en Serbia como meta final. Por añadidura, lleva a cabo acciones políticas como el cambio de la fiesta nacional a una data que discrimina claramente a los no serbios (de ello sí se hace eco el Informe 2019), o sus declaraciones acerca de “resucitar” el ejército serbobosnio de la *Republika Srpska*, disuelto por los Acuerdos de Dayton, no dudando en denominar como “héroes” a jefes de dichas fuerzas como Ratko Mladić, condenado por el TPIY a cadena perpetua como culpable de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Cuenta con el favor indisimulado de las autoridades serbias, que cerraron con Dodik un acuerdo de venta de armas (2500 fusiles de asalto) procedentes de Serbia. Por lo tanto, apoyar a Dodik es todo lo contrario a defender la integridad territorial de BiH.

⁶⁷ Su denominación completa es “Regional Commission Tasked with Establishing the Facts about All Victims of War Crimes and Other Serious Human Rights Violations Committed on the Territory of the Former Yugoslavia from 1 January 1991 to 31 December 2001”. Está formada por todo tipo de asociaciones civiles, ONGs envueltas en la cuestión (DDHH, refugiados, juventud o personas desaparecidas, entre otras), véase: RECOM (2018), Koalizija za REKOM, disponible en: <https://www.recom.link/>.

Otra cuestión determinante, vinculada con la ya abordada Coalición por RECOM es la de los desplazados de los conflictos de los años 1990. Serbia es, en este aspecto, parte en el Proceso de Sarajevo, y participa en un programa de construcción de vivienda para estos desplazados (del que la UE aporta el 80% de los fondos) que, de momento, dista mucho de cubrir las necesidades de muchas de estas personas. Las personas desaparecidas en los conflictos es otra vertiente del mismo problema. Serbia debe emplearse en localizar e identificar los restos de los más de diez mil desaparecidos que se encuentran aún en paradero desconocido. El asunto se antoja crucial de cara a establecer unas relaciones de buena vecindad con los estados con los que mantuvo. Es cierto que Serbia estableció en 2018 un marco interinstitucional que persigue dichos fines (el Memorándum de Cooperación entre la Oficina Serbia de la Fiscalía competente para la investigación de crímenes de guerra y la Comisión Serbia de Personas desaparecidas), además de colaborar con Croacia, BiH y Kosovo en la cuestión. Con todo, la actitud de Serbia no es la más deseable, pues no es solo una cuestión de falta de eficiencia en este cometido: lo más grave es la ausencia de una voluntad sincera de llegar a resultados concretos mientras que por otra parte Belgrado se centra demasiado en indagaciones sobre desaparecidos de origen serbio o en territorio serbio⁶⁸. Por otra parte, se pone poco énfasis en dar un apoyo más integral a las familias de los desaparecidos.

Las relaciones bilaterales con los estados vecinos y de la zona cierra esta subsección. Comenzando por los estados no miembros, existen convenios de cooperación en vigor y con buena marcha con Macedonia del Norte y Kosovo, algo habitual en estados con afinidad étnica y con los que no se mantuvo guerras. El caso es distinto con BiH donde, efectivamente, hay firmado un convenio que no está aún ratificado. Hay buen clima en cuanto a delimitación de fronteras, pero tampoco hay que olvidar que la parte de BiH fronteriza con Serbia corresponde al sector "serbobosnio" de la federación, entidad –como se ha visto arriba- en sintonía con la Serbia de Vučić. Con otros países como Albania o Turquía las relaciones gozan de buena perspectiva. En lo tocante a los países miembros, la tónica general son las buenas relaciones con Bulgaria, Hungría, Rumanía y Grecia. La excepción la constituye un poco Croacia, país con el cual el trato es bueno pero con diversos malentendidos y discrepancias, quizá naturales de dos países que han estado en guerra.

El segundo e importante cometido, en íntima relación con el anterior, y que merece una especial atención lo conforma la normalización de las relaciones con Kosovo, clave junto a los ya analizados *fundamental first* para que las negociaciones sigan avanzando. Presenta numerosas aristas la cuestión, pese a lo cual se llegó cierto éxito inicial de entendimiento, el menos sobre el papel: el "Primer Acuerdo sobre los principios que rigen la normalización de las relaciones (2013)"⁶⁹,

⁶⁸ Pantović, M. (30.08.2016), "Over 10,000 Still Missing from Yugoslav Wars", *Balkan Insight*, disponible en: <https://balkaninsight.com/2016/08/30/over-10000-people-still-missing-in-former-yugoslavia-08-30-2016/>.

⁶⁹ Gobierno de Serbia (Oficina para Kosovo y Metohija), "First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations", disponible en: <http://kim.gov.rs/eng/p03.php>.



acompañado por la “Implementación del Plan de Acuerdo de normalización de las relaciones entre Belgrado y Pristina (2015)”⁷⁰. Ambos rigen a día de hoy las relaciones entre Serbia y Kosovo, y lo seguirán haciendo en el futuro. Es importante señalar que estas conversaciones no implican en modo alguno el reconocimiento por parte de Belgrado de su antigua provincia⁷¹. Pese a lo decisivo que comportó la firma de dichos acuerdos, el desarrollo de estos instrumentos en el terreno según la UE es lento, la y Bruselas urge una y otra vez a poner en funcionamiento el contenido de los acuerdos. Entre estos destaca el desmantelamiento por parte de Belgrado de las estructuras paralelas serbias en Mitrovica y norte de Kosovo. Conexo a ello, se halla la cuestión de las asociaciones de municipalidades de mayoría serbia, en la que destaca la ausencia de progresos tanto por parte de Belgrado como de Pristina, con independencia de que en los últimos tiempos parece ser más bien la última quien pone trabas a todo avance en este punto⁷², a sabiendas de que es crucial para Serbia de cara a la adhesión. Del mismo modo puede hablarse del puente nuevo de Mitrovica sobre el río Ibar, aún no abierto al tráfico. Esto podría carecer de relevancia si no fuera por el hecho de que el mencionado curso de agua constituye una frontera de facto entre las comunidades albanesa y serbia. En el sector energético tampoco hay avances pues aunque existe un acuerdo entre los dos gobiernos, este no ha sido aún puesto en ejecución. Para mayor complicación, el suministro de electricidad de las cuatro municipalidades serbokosovares no es abonado a Pristina, generando pérdidas para la compañía estatal kosovar KOSTT; la razón: Serbia rechaza registrar su empresa -Elektro Server- en Kosovo bajo las leyes del territorio, aunque sigue usando la infraestructura del operador kosovar. El contencioso no es menor, pues afecta, según la UE, a la seguridad y estabilidad energéticas no sólo de Kosovo, sino de otros países europeos⁷³.

La misma falta de avances se constata en otros sectores como el de las telecomunicaciones, educación (reconocimiento de diplomas), catastro, o puntos fronterizos; en esto último debido a los obstáculos interpuestos por Serbia, lo que podría hacer peligrar la ejecución de proyectos con cargo a fondos comunitarios. Finalmente, la colaboración judicial recíproca también está bajo mínimos, en especial en el recurrente subapartado de la investigación de los crímenes de guerra.

A su vez, en virtud del Primer Acuerdo, existen otros aspectos que regulan las relaciones entre Belgrado y Pristina sobre las que no se entra en este estudio. Se acompañan, además, de “Informes relativos al progreso del diálogo entre Pristina y

⁷⁰ Lógicamente es la Kord-KiM, ya analizada, la que más tiene que decir en esto. Véase Kord-KiM (Gobierno de Serbia), “Implementation Plan of the Agreement on the Normalization of Relations between Belgrade and Pristina”, en: <http://www.kord-kim.gov.rs/eng/p02.php>.

⁷¹ B92 (Danas, Tanjug) (20.04.2013), “Agreement does not mean recognition of Kosovo”, disponible en: https://www.b92.net/eng/comments.php?nav_id=85804.

⁷² B92, (Tanjug) (31.05.2019), “We've waited for 24 hours; we'll know what to do”, disponible en: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=05&dd=31&nav_id=106938.

⁷³ Instituti Demokratik i Kosovës (Transparency International in Kosovo) (22.03.2018), “The lack of implementation of the dialogue’s agreement on energy could lead to a energy crisis in Kosovo”, disponible en: <http://kdi-kosova.org/en/activities/mozbatimi-marveshjes-se-dialogut-per-energji-mund-te-qoje-kosoven-ne-krize-energetike/>.

Belgrado⁷⁴”: el primero data de abril de 2015, siendo el séptimo y más reciente el de diciembre de 2018.

Las negociaciones tenían visos de ir bien encaminadas aunque se rompieron a finales de 2018 tras una serie de decisiones por parte de Pristina⁷⁵ que molestaron, con razón, a Serbia. La diplomacia comunitaria, se mostró optimista al respecto y confió en una pronta reanudación de las conversaciones⁷⁶ aunque con realismo, definiendo el progreso de las conversaciones Belgrado-Pristina como irregular, avanzando un paso y retrocediendo dos⁷⁷, con potenciales riesgos para la estabilidad de una región que no lo fue nunca en demasía. Aunque la UE siempre se dirige a Belgrado y a Pristina, se conmina sobre todo a la primera a proseguir el diálogo sin más demora, exigiéndole que ignore algo inaceptable para los intereses de cualquier estado. En cualquier caso y pese a las dificultades expuestas, se retoma el diálogo el 30 de abril de 2019 con la mediación de Berlín⁷⁸.

5.1.1.4. “capacidad para asumir las obligaciones que comporta la condición de estado miembro”

(Copenhague: “capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria⁷⁹”). Examinados los criterios políticos, económicos y específicos para Serbia, se pasa a abordar aquellas materias en las que la legislación Serbia debe armonizarse con los estándares comunitarios, si bien no se trata de aspectos que afectan al sistema en su conjunto como aquellos calificados de *fundamental first*. No obstante, todo está interrelacionado y es lógico pensar que muchos de estos capítulos tengan relación directa con los aspectos estructurales ya comentados. Como se ha dejado dicho al inicio de esta sección, han sido abiertos a negociación 17 *chapters*, siendo así que restan dieciocho por iniciarse. Ahora bien: en modo alguno implica lo dicho que Serbia no haya realizado labor alguna de aproximación en los capítulos no abiertos. No debe

⁷⁴ Gobierno de Serbia (Kord-KiM), “Progress Report on the Dialogue between Belgrade and Pristina”, en, “Negotiation process with Pristina”, disponible en: <http://www.kord-kim.gov.rs/eng/pregovaracki-proces.php>.

⁷⁵ Véase, para mayor detalle, un poco más abajo, la subsección 5.2. “La Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Berlín”.

⁷⁶ EUROPAPRESS (10/09/2018), “Bruselas no da por rotas las negociaciones entre Serbia y Kosovo y cree que hay margen para un acuerdo”, disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-no-da-rotas-negociaciones-serbia-kosovo-cree-hay-margen-acuerdo-20180910134301.html>.

⁷⁷ Bojović, Dj., Burzer, N. (2019), “EU must bring Serbia and Kosovo back to the table”, *Euractiv*, en: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/eu-must-bring-serbia-and-kosovo-back-to-the-table>.

⁷⁸ Véase Burazer, N. (27.04.2019), “Germany to restart the Serbia-Kosovo dialogue with the Berlin meeting”, *European Western Balkans*, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/04/27/germany-restart-serbia-kosovo-dialogue-berlin-meeting/>.

⁷⁹ Véase “Consejo Europeo (UE), “Consejo Europeo de Copenhague (UE)...”, loc. cit.

olvidarse que el SAA implica una serie de obligaciones para Serbia entre las que se cuentan la adecuación al acervo comunitario.

Son cuestiones sobre las que existe algún tipo de preparación, haya o no avances y que precisan, en terminología comunitaria, “*recursos financieros y humanos adecuados marco estratégico sólido*”⁸⁰. La clave es la armonización legal, aunque no hay que pasar por alto la práctica de la actuación de los gobiernos. De acuerdo con esto, es posible presentar un buen nivel de armonización en el aspecto legal y una deficiente práctica gubernamental, como se ha visto con antelación, lo que lleva a que la evaluación en cuanto a progresos sea negativa por parte de la UE.

En primer lugar, se encuentran cerrados de manera provisional los capítulos 25 (ciencia e investigación) y 26 (educación y cultura): constituyen áreas en las que un estado dispone de mayor libertad y autonomía. No obstante, como se viene advirtiendo, la sola adecuación legal no es todo: la labor de purgas realizada en las universidades impide toda posibilidad de evaluación positiva que conduzca a una adhesión, pues choca frontalmente con las condiciones previas del *fundamental first* relacionado con los criterios políticos y de estado de derecho. A continuación, realiza la UE una triple categorización en función con el nivel de adecuación al acervo: “buen nivel de preparación”, “nivel moderado” y, al final de la escala, “cierto nivel”.

Dentro del primer grupo, se hallan los mencionados *chapters* 25 y 26, además del 6 (derecho de sociedades), 7 (ley de (propiedad intelectual), 14 (transporte), 29 (unión aduanera).

Se encuentran en un nivel moderado de preparación la mayoría de los capítulos, a saber: 1 (libre circulación de mercancías), 2 (libre circulación de trabajadores); estos dos con ciertos progresos y progresos limitados, 3 (derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios), sin avances, 4 (libre circulación de capitales). Con hitos como la retirada de Serbia de la Lista de Seguimiento de Blanqueo de capitales 5 (contratación pública), 9 (servicios financieros), 10 (sociedad de la información y medios de comunicación), 12 (política fitosanitaria, veterinaria y de seguridad alimentaria), 13 (pesquerías), 15 (energía), donde es inexcusable solventar el asunto de *Srbijagas* y *Yugorosgaz*, ya vistos; 16 (fiscalidad), con un nuevo marco de IVA que sin embargo presenta poco desarrollo legal posterior, 17 (política económica y monetaria), con especial atención a una mayor transparencia del proceso presupuestario, 18 (estadísticas), con particular hincapié en una mayor independencia de la Oficina de estadísticas, muy intervenidas y manipuladas por el gobierno, además de la endémica falta de personal cualificado sobre todo en lo que a la adecuación al *acquis* atañe; 19 (política social y empleo): aquí es preocupante el desempleo juvenil, la desigualdad entre hombres y mujeres así como la carencia de diálogo del gobierno con los actores sociales, entre otros; 20 (política empresarial e industrial), con un entorno poco regulado poco propicio para los negocios; 21 (redes transeuropeas), en cuya esfera entra el interconector de gas con Bulgaria en un asunto crucial como la

⁸⁰ Véase Comisión Europea (UE) (2019), Commission Staff Working Document..., op. cit., p. 5.

energía, que afecta a gran parte de la UE: de nuevo la planificación y adjudicación sufren tanto la falta de procedimientos acordes con el *acquis* como la posición preponderante de Rusia en el sector del gas; 22 (política regional y coordinación de instrumentos estructurales), área en la que se precisa tanto un plan como una mayor capacidad para desarrollar los planes financiados por la UE (fondos IPA); 28 (consumo y protección de la salud), hasta converger con los estándares comunitarios; 30 (relaciones exteriores), con énfasis en alcanzar la membresía plena en la OMC; 32 (control financiero).

El *chapter 31* (política exterior, seguridad y defensa) se encuentra también dentro de aquellos capítulos con un *nivel moderado de preparación* si bien lo abordaremos un poco más: constituye un tema especialmente sensible que afecta al conjunto de la acción exterior comunitaria. En este sentido, Bruselas exige total alineación con la UE en su política exterior mientras que, por el contrario Serbia - especialmente con Vučić, pero no solo-, no renuncia a sus *lazos* con Rusia. Dicha potencia a su vez presiona a Belgrado y despliega su *soft power* contra la UE. Un ejemplo entre muchos es la negativa serbia a secundar medidas restrictivas de Bruselas a Moscú en asuntos como en el de la anexión ilegal de Crimea o el este de Ucrania⁸¹. Para Belgrado esto encierra un coste: el bloqueo de las negociaciones de adhesión⁸². Belgrado no puede renunciar a Rusia porque, en contraposición a la mayoría de los estados miembros de la UE, es su firme aliado en la cuestión de Kosovo y goza de prestigio en la opinión pública serbia. En este sentido, Serbia se encuentra en un callejón sin salida, pues hay países como Lituania, directamente afectados por la política exterior rusa, que se muestran decididos a bloquear el *chapter 31* mientras Belgrado mantenga su actual política con respecto a la Federación Rusa⁸³.

La última categoría la ocupan aquellos *chapters* con "cierto nivel de preparación", donde se incluyen el 8 (competencia), 11 (agricultura y desarrollo rural), 27 (medio ambiente y cambio climático) y 33 (disposiciones financieras y presupuestarias).

⁸¹ Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea (UE) (ref. 28.06.2019), "Cronología - Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis en Ucrania", disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>.

⁸² Véase: Radio Free Europe, Radio Liberty (29.10.2015), "Serbia's Vucic, Rejecting EU Sanctions On Russia, Visits With Putin", disponible en: <https://www.rferl.org/a/serbia-vucic-rejecting-eu-sanctions-on-russia-visits-with-putin/27332899.html>, y B92, Vecernje Novosti Serbia (27.10.2016) "rejecting EU declarations because of Russia", disponible en: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=27&nav_id=99523.

⁸³ B92, Tanjug (31.07.2018), "Lithuania blocking chapter because of Belgrade-Moscow ties", disponible en: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=07&dd=31&nav_id=104749.

5.2. Las Cumbres UE-Balcanes Occidentales de Sofía (mayo de 2018) y Berlín (abril de 2019)

En la primera, se reafirma y a la vez se introducen ciertos cambios en la estrategia comunitaria de ampliación a los WB6 (Véase sección 3 de este estudio), en el sentido de mayor “reflexión”, término que en el lenguaje comunitario implica pausa. Dicho evento se desarrolla en mayo de 2018. Es la primera conferencia sobre la región en quince años y finaliza con la “Declaración de Sofía⁸⁴”. En dicho encuentro se muestra la UE aún más temerosa en lo que atañe a una nueva ampliación y enfría las perspectivas de ingreso de los países de los Balcanes Occidentales, de los que Serbia y en especial Montenegro son sus candidatos más aventajados (*frontrunners*). De hecho, en su última estrategia, la UE habla de 2025 como momento de adhesión de ambos, pero de una forma vaga que elude cualquier compromiso a corto plazo y que se antojará irrealizable.

Durante esta cumbre, además, la cuestión de Kosovo tiene ramificaciones en estados miembros como España. Hablamos del peliagudo asunto del reconocimiento de la independencia del territorio que deja a Madrid aislada, pues otros países comunitarios que no reconocen como estado a la antigua provincia serbia sí envían representación institucional del más alto nivel, a diferencia de España, que ostenta un perfil bajo. Su diplomacia se vio obligada a llevar a cabo una serie de equilibrios diplomáticos para estar y no estar al mismo tiempo y la declaración final hubo de ser consensuada con España para no herir sensibilidades. Lo dicho puede resultar aún más llamativo si tenemos en cuenta que la misma Serbia planteó en un momento dado y bajo determinadas condiciones el propio reconocimiento de Kosovo, operación finalmente fallida.

En cuanto a la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Berlín (abril de 2019), participan en realidad sólo dos países comunitarios, Francia y Alemania, además de la Alta Representante; y ocho países de los BBOO: los WB6 junto a Croacia y Eslovenia. En ella se constata la posición de la Unión. Su contexto y principal punto del día es el enrarecimiento de las relaciones Belgrado-Pristina a raíz de dos polémicas decisiones de Pristina: establecimiento de aranceles del cien por cien para los productos serbios y la intención de transformar su fuerza de seguridad en unas fuerzas armadas. Las gestiones de reiniciar el diálogo fueron infructuosas. De esta cumbre cabe señalar algo bastante significativo, como es el hecho de que la cumbre sea en Berlín, verdadera capital económica de Europa, y de que fuera protagonizada entre Francia y Alemania, el consabido *eje*.

Como se ha visto, la falta de colaboración de Belgrado con el TPIY lastró en su momento todo intento de ingresar al club comunitario. Prácticamente superada esta cuestión, el obstáculo que ha ocupado su lugar es el estancamiento del diálogo con Kosovo. Este proceso, sobre el que a punto estuvo de llegarse a un acuerdo en 2018, se vio frustrado por la intención de Pristina de crear sus propias fuerzas

⁸⁴ Véase, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea (UE), “Cumbre UE-Balcanes Occidentales, Sofía, 17.5.2018”, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2018/05/17/>.

armadas, la redada policial kosovar contra el crimen organizado en Mitrovica de finales de mayo de 2019 y la imposición de aranceles a los productos procedentes de Serbia.

5.3. El proceso de adhesión desde el punto de vista de la opinión pública serbia.

Como corolario al desarrollo de las negociaciones, no podría concluirse este estudio sin examinar la percepción que de todo el proceso tiene la opinión pública serbia, cada vez más escéptica sobre la fecha de incorporación de Serbia a la UE: en este sentido, un 66 por ciento no lo considera posible antes de 2030. Frente a otros países de los WB6, con valoraciones altamente positivas hacia la UE, la identificación de los serbios con esta es baja. Además, la misma inestabilidad y crisis económica de la Unión tuvieron un impacto negativo en la percepción de la población hacia la organización. La tendencia va en los últimos años ligeramente al alza si bien son poco más de la mitad de los habitantes del país balcánico que se decantan partidarios de la adhesión según el Eurobarómetro de 2018⁸⁵ (lo que debe ser confrontado con unos valores muchos más altos en el resto del área de los WB6). Hay además otro factor que echa por tierra esta supuesta aceptación – mínima- del proceso de adhesión y la Unión Europea en general: la alta valoración del presidente ruso Vladimir Putin como líder internacional más valorado con diferencia por los serbios, seguido a mucha distancia por otros líderes europeos.

De acuerdo con lo expuesto y visto el aún largo camino por recorrer en lo relativo a la adaptación al *acquis*, en particular en el área de los DDHH, no es de esperar una incorporación a corto plazo de Serbia a la Unión. Se debe añadir a esto la posición comunitaria al respecto, decidida a emprender una “reflexión” en lo relativo a la ampliación a los WB6. Ambos elementos no presagian una incorporación en 2025, la siguiente fecha que se barajó tras la fallida de 2018. Muchos analistas consideran el horizonte de 2025 como no realista; la razón reside en el decisivo asunto de los plazos: Serbia debería cerrar todos los *chapters* sujetos a negociación en diciembre de 2023, al objeto de que dos años después haya concluido el largo proceso de ratificaciones del tratado de adhesión por parte de los parlamentos nacionales de cada uno de los estados miembros. Vista la situación arriba descrita, es dudosa esta data, pues Serbia ha cerrado con éxito sólo dos capítulos de las negociaciones hasta el momento y mantiene abiertos catorce. Las cuentas no salen: desde 2014 se han cerrado sólo dos de los *chapters* y queda por comenzar la apertura de negociaciones para otros diecisiete, además de concluir los catorce que mantiene en curso. Otro indicador que pone de manifiesto, en consonancia como lo anterior, el grado de adecuación en la armonización con el acervo son las declaraciones del área de política exterior de la UE, foro donde se emiten declaraciones a la vez se que pregunta a terceros estados sobre el grado de

⁸⁵ Comisión Europea (UE) (nov. 2018), *Standard Eurobarometer 90 Autumn 2018*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2215>.



armonización con el *acquis*. En este apartado, Serbia ha desarrollado tan solo 28 de un total de 54 de dichas comunicaciones, lo que aleja a Belgrado de otros candidatos oficiales y potenciales de los WB6.

6. CONCLUSIONES

Serbia ha experimentado grandes cambios: desde la eliminación del ideario nacionalista -con elementos en muchos casos protofascistas- de políticos antañón antieuropeos decididos, hasta la suavización de su posición con respecto a Kosovo, todo ello de cara a la adaptación a las exigencias comunitarias y apostando sin fisuras por la integración en la UE.

Los negociadores comunitarios no han valorado lo suficiente dichos esfuerzos, mostrándose inflexibles con Belgrado. Lo dicho se confronta con cierta relajación por parte de la UE en las exigencias en los últimos países en convertirse en estados miembros como Rumanía y Bulgaria y, en especial, Croacia, en un asunto clave como la colaboración con el TPIY, exigencia que también debió cumplir Serbia. Otro de dichos aspectos su política hacia Rusia, potencia que por otra parte apoya a Belgrado en el asunto de Kosovo, a diferencia de la mayoría de los países de la UE. Este asunto mantiene bloqueado el camino a la adhesión.

La UE podría haber aprovechado la oportunidad durante el mandato de un presidente europeísta, no nacionalista y sin lazos con el anterior régimen como Boris Tadić para reforzar al país balcánico. Si cuando más colaboraba Serbia no se la premiaba, puede cundir la impresión de que todo empeño no da frutos concretos. Este sentimiento puede ser utilizado por mandatarios con tendencias autócratas como los actuales para no poner en práctica lo que exige la UE o demorarlo. El tándem Tomislav Nikolić- Aleksander Vučić, de fondo nacionalista y con lazos con el anterior régimen no producen la situación más propicia de avance hacia la adhesión.

No obstante, no se trata de un fenómeno exclusivo de Serbia, sino que se asiste a un freno a la ampliación en toda la región de los WB6. En ello coadyuva el denominado “cansancio de la ampliación” producido por la masiva incorporación de países a la Unión en 2004 y 2007. Se detectan, en este sentido, déficits democráticos y de estado de derecho en países que en teoría debieron superar los filtros comunitarios para su incorporación a la UE. La UE afronta esta situación huyendo hacia adelante, ganando tiempo para no caer en las disfunciones que entrañó la última ampliación. Sufren las consecuencias principales Serbia y Montenegro, los *frontrunners* que ven aplazado *sine die* su ingreso. Dicha táctica puede no estar exenta de riesgos; en primer lugar se genera un agravio comparativo entre los dos países mencionados, mucho más avanzados que el resto y sometidos a las mismas condiciones de dilación; en segundo lugar se juega la Unión Europea en la región de los Balcanes Occidentales la validez y aptitud de su estrategia de ampliación y de estabilización de una región de capital importancia: su periferia y muy probable confín oriental a medio plazo; una región que lleva consumiendo esfuerzos de la

diplomacia comunitaria desde la misma refundación de la CEE en UE, al calor de las guerras de Yugoslavia de los años 1990.

La misma Unión atraviesa una fase de descreimiento o crisis. Por otra parte, la última cumbre de los BBOO tuvo como integrantes a los países de dicha región junto a Francia y Alemania, no al resto de los estados miembros. Ello podría estar escenificando en este campo fisuras en la organización, con el crecimiento del euroescepticismo (alojado en muchos gobiernos) y con un Parlamento en el que el nacionalismo de dicho signo tiene cada vez más peso, pese al empeño de aislarlo por parte de los partidos tradicionales.

En cuanto a imagen, la Unión Europea está se halla estancada en la batalla de la opinión pública en Serbia: se está desfondando, lo que podría comportar un peligroso caldo de cultivo para que una agresiva política rusa de penetración en una región que considera su área de influencia obtuviera resultados difíciles de revertir. Algo parecido podría apuntarse de China, cuya política de macroinversiones también está ganando ascendente en el país de mayor peso de los WB6. El cansancio de la ampliación no se da sólo en los negociadores; también desde la perspectiva serbia en el sentido de un proceso que no acaba nunca, a causa de lo cual va perdiendo credibilidad. De acuerdo con esto, se echa a veces en falta una actitud de mayor empatía con las dificultades que supone el proceso de adhesión para los estados que ambicionan la integración; de ello hablan episodios como el del rescate griego, con propia asunción de culpa por parte de la UE, o ciertas condiciones que atienden más las necesidades del mercado que al aspecto humano. Ya en 1986 Willy Brandt advertía del riesgo de abandonar las políticas favorables al empleo y la seguridad social: una versión liberal de Europa que emite una proyección negativa en lo referente a los problemas y necesidades de los de los ciudadanos.

Serbia presenta como principal óbice al progreso de las negociaciones el asunto de la normalización de relaciones con Kosovo. El mismo, a diferencia del resto de los WB6 y toda la región de los BBOO es un requisito *sine qua non* previo a toda materia objeto de negociación que lastra todo avance hacia la adhesión. En los últimos tiempos cabe señalar que gran parte de la falta de colaboración tiene su origen en decisiones polémicas de las autoridades de Kosovo. Por la razón enunciada no debería penalizarse a Serbia. Quizá se esté dando una circunstancia idónea para que la UE rebaje la presión en este campo y permita cerrar o dar al menos alguna señal a Belgrado de que el proceso de adhesión no está en punto muerto.

7. Referencias bibliográficas y documentales

- Acción Exterior (UE), "Dialogue between Belgrade and Pristina", 15/06/2016, en: https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/349/dialogue-between-belgrade-and-pristina_en
- Amnistía Internacional (2018), Informe 2017/2018. La situación de los derechos en el mundo. Amnesty International 2018.
- Ari Rusila, Gobierno de Serbia, "National Programme for Integration with the European Union (NPI)", en, <https://arirusila.files.wordpress.com/2010/06/serbia-eu-national-programme.pdf>



- Asamblea General (ONU) Resolución de 9 de septiembre de 2010 64/298. “Solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia respecto de si la declaración unilateral de independencia de Kosovo se ajusta al derecho internacional”, en:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298&Lang=S
- Asamblea Nacional de la República de Serbia (en adelante, Parlamento Serbio). “Stabilisation and Association Parliamentary Committee”, en: <http://www.parlament.gov.rs/activities/european-integration/sapc.2127.html>,
- B92, DANAS, TANJUG (20.04.2013), “Agreement does not mean recognition of Kosovo”, disponible en: https://www.b92.net/eng/comments.php?nav_id=85804.
- B92, Tanjug (31.07.2018), “Lithuania blocking chapter because of Belgrade-Moscow ties”, disponible en: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=07&dd=31&nav_id=104749.
- B92, Tanjug (31.05.2019), “We've waited for 24 hours; we'll know what to do”, disponible en: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2019&mm=05&dd=31&nav_id=106938.
- B92, Vecernje Novosti Serbia (27.10.2016) “rejecting EU declarations because of Russia”, disponible en: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=10&dd=27&nav_id=99523.
- BOE, Decisión del Consejo (UE) de 30 de enero de 2006 sobre los principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo, tal como se define en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 10 de junio de 1999 y por la que se deroga la Decisión 2004/520/CE (2006/56/CE), en: <http://www.boe.es/boe/2006/035/L00032-00056.pdf>
- Bojović, Dj., Burzer, N. (2019), “EU must bring Serbia and Kosovo back to the table”, Euractiv, en: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/eu-must-bring-serbia-and-kosovo-back-to-the-table>
- Brigljević, K. (ed.), “Croatia on the Road to the European Union”, República de Croacia (Ministerio de asuntos exteriores e integración europea), Zagreb, 2ª ed., 2009, pp. 11 y 21-22, en: http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/Croatia_on_the_Road_to_the_EU.pdf
- Burazer, N. (27.04.2019), “Germany to restart the Serbia-Kosovo dialogue with the Berlin meeting”, European Western Balkans, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/04/27/germany-restart-serbia-kosovo-dialogue-berlin-meeting/>.
- Comisión Europea (UE) (29.5.2019), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-260-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.
- Comisión Europea (UE), “Overview of EU pre-accession assistance for rural development (IPARD)”, últ. act., 3.6.2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview>.
- Comisión Europea (UE) (2003), “Report from the Commission. The Stabilisation and Association process for South East Europe. Second Annual Report - Annex 1” disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/sap_composite_paper_annex1_en.pdf.
- Comisión Europea (UE) (2019), Commission Staff Working Document. Serbia 2019 Report accompanying the document “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019”. Communication on EU Enlargement Policy, Bruselas, 29.5.2019, SWD(2019) 219 final, disponible en: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>.
- Comisión Europea (UE), “Steps towards joining” (última actualización, 16/12/2016), disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en.
- Comisión Europea (EU), “The EU-Serbia Stabilisation and Association Committee held its third meeting”, en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/2016/04/20160412_en
- Comisión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Croatia – one step closer to the EU, provided there is full cooperation with ICTY”, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-110_en.htm,
- Comisión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Estado de la Unión 2017: Aprovechando vientos favorables”, 13.09.2017, Bruselas, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3164_es.htm

- Comisión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Estrategia para los Balcanes Occidentales: la UE plantea nuevas iniciativas emblemáticas y el apoyo a las reformas en la región”, 6.2.2018, Estrasburgo, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_es.htm
- Comisión Europea (UE), (Comunicados de Prensa) (12.04.2018), “Serbia and Montenegro: Commission confirms sufficient progress to open negotiations on a Stabilisation and Association Agreement”, Comunicado IP/05/421, Bruselas, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-421_en.htm.
- Comisión Europea (UE) (2018) “The reports on progress in Bulgaria and Romania”, en: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_es
- Comisión Europea (UE) (nov. 2018), Standard Eurobarometer 90 Autumn 2018. Disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2215>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), Los Crímenes de Guerra según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su base en el Derecho Internacional Humanitario, Comité internacional de la Cruz Roja, Ginebra, disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/sp_-_crimenes_de_guerra_cuadro_comparativo.pdf.
- Conclusiones del Consejo Europeo (UE) de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-REV-1/es/pdf>
- Conclusiones del Consejo Europeo (UE) de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilV
- Consejo de Europa (enero de 2019), “Anti-corruption digest Serbia. Serbia falls by two points on the 2018 Transparency International Corruption Perception Index”, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/corruption/anti-corruption-digest/serbia>.
- Consejo Europeo (UE), “Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999). Conclusiones de la Presidencia. Anexos” En: http://ElektronikGa/www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilV
- Consejo Europeo (UE), “Consejo Europeo de Copenhague (UE) 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de la Presidencia”, SN 180/1/93 REV 1 cb/JBF/mja ES, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf>
- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea (UE) (ref. 28.06.2019), “Cronología - Medidas restrictivas de la UE en respuesta a la crisis en Ucrania”, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>.
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Eighth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, Luxembourg, 25 June 2018”, en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/25/eighth-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level-luxembourg-25-june-2018/>
- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea (UE), “Joint press statement following the fifth meeting of the Stabilisation and Association Council between the EU and Serbia” (18/12/2018). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/18/joint-press-statement-following-the-fifth-meeting-of-the-stabilisation-and-association-council-between-the-eu-and-serbia/>.
- Consejo de la Unión Europea (UE), “First Accession Conference with Serbia”, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21902/140676.pdf>
- Consejo Europeo de Copenhague (UE) 21-22 de junio de 1993. Conclusiones de La Presidencia”, SN 180/1/93 REV 1 cb/JBF/mja ES, en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf>
- Consejo Europeo (UE) de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, Conclusiones de la Presidencia”, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_es.htm.
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE), “Cumbre UE-Balcanes Occidentales, Sofía, 17.5.2018”, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2018/05/17/>
- Consejo Europeo, (Comunicados de Prensa) (UE), “Cuarta reunión de la Conferencia de Adhesión con Serbia”. 13.12.2016. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/13/accession-conference-serbia/>
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE) (Comunicados de Prensa) “Ninth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, Brussels, 10 December 2018”, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/10/ninth-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level-brussels-10-december-2018/>
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Séptima reunión de la Conferencia de Adhesión con Serbia a nivel ministerial, Bruselas, 11 de diciembre de 2017”,



- en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/11/seventh-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level/>
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Sixth meeting of the Accession Conference with Serbia at ministerial level Luxembourg, 20 June 2017”, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/20/serbia-6th-accession-conference-mtg/>
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE) (27.06.2019), “Tenth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level, Brussels, 27 June 2019”, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/27/tenth-meeting-of-the-accession-conference-with-serbia-at-ministerial-level-brussels-27-june-2019/>
- Consejo Europeo (UE), Consejo de la Unión Europea (UE) (Comunicados de Prensa), “Tercera reunión de la Conferencia de Adhesión con Serbia a nivel ministerial”. 18.7.2016. En: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/18-fac-serbia-accession-conference/>
- Consejo de Seguridad (ONU), “S/RES/1244 de 10 de junio de 1999. La situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia)”, en [https://undocs.org/es/S/RES/1244%20\(1999\)](https://undocs.org/es/S/RES/1244%20(1999))
- Čavoški, A. (2013), “Perceptions of the European Union in Serbia”, The Heinrich-Böll-Stiftung European Union, disponible en: https://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2013/12/perceptions_of_the_eu_in_serbia.pdf.
- Curčić, D., (18.01.2019), “Vucic Cares about Power, Not Cutting Crime”, Balkan Insight, disponible en: <https://balkaninsight.com/2019/01/18/vucic-cares-about-power-not-cutting-crime-01-18-2019/>.
- Dabrowski, M., Myachenkova, Y. (2018), “The Western Balkans on the road to the European Union”, Policy Contribution 04, en: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/02/PC-04_2018.pdf
- De Miguel, B., (11/1/2019) “Rumania lucha por disipar las dudas sobre su capacidad para presidir la UE”, El País, en: https://elpais.com/internacional/2019/01/10/actualidad/1547128947_393271.html
- Del Ponte, C, TPIY, “Statement, Briefing by Carla Del Ponte, Prosecutor of the ICTY General Affairs and External Relations Council of the European Union, Luxemburg, 15 October 2007, p. 3, en: <http://www.icty.org/en/press/statement-carla-del-ponte-prosecutor-international-criminal-tribunal-former-yugoslavia>
- Dempsey, J. (01.06.2007), “EU to resume enlargement talks with Serbia”, The New York Times. En: <https://www.nytimes.com/2007/06/01/world/europe/01iht-serbia.4.5964985.html>
- Dojčinović, S., Pavlović, B., (15.04.2019), “Serbian President’s Brother Met With Infamous Criminal”, OCCRP, disponible en: <https://www.occrp.org/en/investigations/serbian-presidents-brother-met-with-infamous-criminal>.
- DOUE (UE), “Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas”, en Eur-Lex: <https://www.auswaertigesamt.de/blob/286872/02c530a034b6f1c1240bec1e0a79e0f3/eu-srb-abkommen-data.pdf>
- DOUE(UE), “Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC”. En: http://europa.rs/upload/documents/key_documents/2008/EUROP%20PARTN%2019032008.pdf
- Emmott, R., “Serbia on course for EU by 2025, top EU official says”, REUTERS, 19.1.2018, Bruselas. En: <https://www.reuters.com/article/us-eu-balkans/serbia-on-course-for-eu-by-2025-top-eu-official-says-idUSKBN1F80V8>
- ESI (2012), “Rej Plenkovíc – Croatia’s long journey to the EU”, ESI (European Stability Initiative), en: <https://www.esiweb.org/enlargement/?cat=113>
- EUR-Lex (UE), “007/819/CE: Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2007 , relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales”, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2007/819/oj>.
- EUR-Lex (UE), “2000/717/PESC: Acción común del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, relativa a la organización de una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Zagreb (Cumbre de Zagreb)”, OJ L 290, 17.11.2000, p. 54–54m, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32000E0717>
- EUR-Lex (UE), “Asociación Europea con Serbia –incluido Kosovo”, En: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r18015>
- EUR-Lex (UE), “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 26 mayo 1999 relativa al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa [COM(1999)

235 final”

- EUR-Lex (UE), “El proceso de estabilización y asociación”, en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar1800>.
- EUR-Lex (UE), “Screening”. En: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/screening.html?locale=es>
- EUR-Lex (UE), “Proceso de adhesión a la Unión Europea”, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114536>.
- EUR-Lex (UE), “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12012M/TXT>
- EUR-Lex, Comisión Europea (UE), “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Serbia a la Unión Europea”, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0668> [página archivada].
- EUROACTIV.COM. (25.07.2011), “Western Balkans: A regatta in stormy weather”, en: <http://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/western-balkans-a-regatta-in-stormy-weather/>
- EUROPAPRESS, “Bruselas no da por rotas las negociaciones entre Serbia y Kosovo y cree que hay margen para un acuerdo”, 10/09/2018. En: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-no-da-rotas-negociaciones-serbia-kosovo-cree-hay-margen-acuerdo-20180910134301.html>
- Europa.EU (13.06.2007), “Commission resumes negotiations on a Stabilisation and Association Agreement with Serbia”. Europa.eu. Oficina de Prensa de la Comisión Europea. IP/07/818. En: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-818_en.htm?locale=en
- European Western Balkans (2.10.2018), “Rule of Law in Serbia: Seven deadly sins of the judiciary system”, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/12/rule-law-serbia-seven-deadly-sins-judiciary-system/>.
- European Western Balkans (29.01.2019), “Transparency International’s new Corruption Perception Index: Western Balkans in decline”, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/01/29/transparency-internationals-new-corruption-perception-index-western-balkans-decline/>.
- Gobierno de Rumanía (Ministerio de Asuntos Exteriores) (2010), “Chronology of Romania-EU relations”, en: https://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/chronology_romania_ue.pdf
- Gobierno de Serbia (Kord-KiM), “Progress Report on the Dialogue between Belgrade and Pristina”, en: “Negotiation process with Pristina”, en: <http://www.kord-kim.gov.rs/eng/pregovaracki-proces.php>.
- Gobierno de Serbia (Ministerio AAEE) (2018), “Brdo-Brioni Process”, disponible en: <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/regional-initiatives/brdo-brioni-process>.
- Gobierno de Serbia, (Ministerio para la Integración Europea (MEI)), “Chapters 20 and 26 opened at the Fifth Intergovernmental Conference in Brussels”, en: <http://www.mei.gov.rs/eng/news/371/189/335/details/chapters-20-and-26-opened-at-the-fifth-intergovernmental-conference-in-brussels/>
- Gobierno de Serbia (MEI), “European Partnership”, en: <http://www.mei.gov.rs/eng/documents/eu-documents/european-partnership/>
- Gobierno de Serbia (MEI), “IPARD II”, disponible en: <http://www.mei.gov.rs/eng/funds/eu-funds/ipa-instrument-for-pre-accession-assistance/ipard-ii/>.
- Gobierno de Serbia (MEI), “National Programme for the Adoption of the EU Aquis (NPAA)”, en: <http://www.mei.gov.rs/eng/information/questions-and-answers/national-programme-for-adoption-of-the-acquis-npaa/>
- Gobierno de Serbia (MEI), “Questionnaire Information requested by the European Commission to the Government of Serbia for the preparation of the Opinion on the application of Serbia for membership of the European Union”, en: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/upitnik/srb_questionnaire_engl.pdf
- Gobierno de Serbia (MEI), “Organisational Structure”, en: <http://www.mei.gov.rs/eng/ministry/organisational-structure/>
- Gobierno de Serbia (MEI), (13.04.2005), “Serbia-Montenegro receives positive assessment of feasibility study”, en: <http://www.mei.gov.rs/eng/news/40/193/463/details/serbia-montenegro-receives-positive-assessment-of-feasibility-study/>.



- Gobierno de Serbia (MEI), “The third revised version of the National Programme for the Adoption of the Acquis Communautaire has been adopted”, 1.3.2018, Belgrado. En: <http://www.mei.gov.rs/eng/news/607/189/335/details/the-third-revised-version-of-the-national-programme-for-the-adoption-of-the-acquis-communautaire-has-been-adopted/>
- Gobierno de Serbia (Secretaría para las Políticas Públicas), “Law on the Planning System adopted”, disponible en: <https://rsjp.gov.rs/EN/law-on-the-planning-system-adopted/>.
- Humanitarian Law Center (2016), “Two years after the filing of the criminal complaint against Dušan Lončar, the OWCP has still not taken action”, disponible en: <http://www.hlc-rcd.org/?p=35798&lang=de>.
- International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (ONU), disponible en: <http://www.irmct.org/en>, consultado: 18/06/2019.
- Instituti Demokratik i Kosovës (Transparency International in Kosovo), (22.03.2018), “The lack of implementation of the dialogue’s agreement on energy could lead to a energy crisis in Kosovo”, disponible en: <http://kdi-kosova.org/en/activities/moszbatimi-marreshjes-se-dialogut-per-energjimund-te-qoje-kosoven-ne-krize-energjetike/>.
- Lilyanova, V., Svášek, M. (11.2018), “Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III)”, EPRS | European Parliamentary Research Service(UE), disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630298/EPRS_BRI\(2018\)630298_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630298/EPRS_BRI(2018)630298_EN.pdf)
- Morina, D. (27.0.2018), “Serbia Must Implement Energy Deal, Kosovo Negotiator Says”, Balkan Insight, disponible en: <https://balkaninsight.com/2018/07/27/kosovo-insists-on-the-implementation-of-the-energy-agreement-with-serbia-07-26-2018/>.
- NOVINITE.COM (2006), “Timeline: Bulgaria and the EU”. En: <https://www.novinite.com/articles/70184/Timeline%3A+Bulgaria+and+the+EU>
- Oanta, G. A. (2008), “Rumanía y Bulgaria en la unión europea: de la adhesión a la integración”, Revista de derecho comunitario europeo, Vol. 12, num. 29, pp. 91-132, en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2598374.pdf>
- OHDIR/OSCE, Misión en Serbia: “Elections”, disponible en: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia>
- OSCE, “Parallel Structures in Kosovo”, en: <https://www.osce.org/kosovo/24618?download=true>
- Pantović, M. (30.08.2016), “Over 10,000 Still Missing from Yugoslav Wars”, Balkan Insight, disponible en: <https://balkaninsight.com/2016/08/30/over-10000-people-still-missing-in-former-yugoslavia-08-30-2016/>.
- Parlamento Europeo (UE), “Estado de derecho en Hungría: el Parlamento pide a la UE que actúe”, 12/09/2108, en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180906IPR12104/estado-de-derecho-en-hungria-el-parlamento-pide-a-la-ue-que-actue>,
- Parlamento Serbia, “Comité Parlamentario de Estabilización y Asociación”. En: <http://www.parlament.gov.rs/activities/european-integration/sapc.2127.html>
- Pećo, D., Dojčinović, S., Krik.rs (18.1.2018), “How Serbia’s Health Minister Helped a Criminal Avoid Trial”, OCCRIP, disponible en: <https://www.occrp.org/en/investigations/8198-how-serbia-s-health-minister-helped-a-criminal-avoid-trial>.
- Perea Unceta, J. A. (2011), “Las cuestiones sobre Kosovo que no quiso responder el Tribunal de La Haya” (2011), Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLIV (2011) 117-142, disponible en: <https://eprints.ucm.es/15590/>.
- Radonjić, M. (2018), “Serbia: Long Wait for Return of Confiscated Property”, Balkan Transitional Justice, disponible en: <https://balkaninsight.com/2018/02/19/serbia-long-wait-for-return-of-confiscated-property-02-18-2018/>.
- RECOM (2018), Koalizija za REKOM, disponible en: <https://www.recom.link/>.
- Regional Cooperation Council”, disponible en: <https://www.rcc.int/>.
- Roth, C. (2018), Why Narratives of History Matter: Serbian and Croatian Political Discourses on European Integration, Nomos, pp. 168-169.
- Sánchez, A., Sahuquillo, M.R. (02/07/2018), “Bruselas abre expediente a Polonia por las reformas que politizan la justicia”, El País, en: https://elpais.com/internacional/2018/07/02/actualidad/1530529137_010120.html
- Schenker, H.(2008), “The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning”. European Centre for Minority Issues, p. 10, en:

- <https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2008/issue%201/1-2008-Schenker.pdf>.
- Simić, J. (14.09.2017), “It is not easy being LGBT in Serbia”, Euraactiv.rs, disponible en: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/it-is-not-easy-being-lgbt-in-serbia/>
- Simić, J. (05.04.2019), “Serbia in the EU in 2025 – mission (im)possible”, Euraactiv.rs, disponible en: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/serbia-in-the-eu-in-2025-mission-impossible/>.
- Trial International (2017), “Dušan Lončar”, disponible en: <https://trialinternational.org/latest-post/dusan-loncar/>.
- Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (TPIY), “ICTY Prosecutor Carla Del Ponte provides assesment of Serbia's cooperation to the EU General Affairs and External Relations Council”, en: <http://www.icty.org/en/press/icty-prosecutor-carla-del-ponte-provides-assesment-serbias-cooperation-eu-general-affairs-and>
- UE, Gobierno de Serbia, “Interim Agreement on Trade and Trade-related matters (ITA) between the European Community (...) and the Republic of Serbia (...)”. En: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/interim_agreement_trade_en.pdf
- VOX EUROP, “Bucarest y Sofia, unos incorregibles malos alumnos”, 18/07/2012, en: <https://voxeurop.eu/es/content/press-review/2371601-bucarest-y-sofia-unos-incorregibles-malos-alumnos>.
- Žakowska, M. (2016), “Strategic challenges for Serbia’s integration with the European Union”, CeON Repository disponible en: <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/15428/Strategic%20challenges%20for%20Serbia%20%E2%80%99s%20integration%20with%20the%20European%20Union.pdf?sequence=3&isAllowed=yhttps://www.euractiv.com/section/enlargement/news/serbia-in-the-eu-in-2025-mission-impossible/>.
- Zivanović, M. (11.09.2018), “Serbia Assists Dodik’s Election Campaign in Bosnia”, Balkan Insight, disponible en: <https://balkaninsight.com/2018/09/11/serbia-assists-dodik-s-election-campaign-in-bosnia-09-10-2018/>.

8. SIGLAS Y ABREVIATURAS

- A/RES Resolución de la Asamblea General (ONU)
- BiH Bosnia y Herzegovina
- CPT Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
- CEE Comunidad Económica Europea
- DDFF Derechos fundamentales
- DDHH Derechos humanos
- Eurostat Oficina Europea de Estadística
- GRECO Group of States against Corruption
- IPA Instrument for Pre-Accession Assistance
- IPARD Instrument for Pre-Accession Assistance in the Policy Area ‘Agriculture and Rural Development’
- IRMCT Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales
- JNA Ejército Popular Yugoslavo (RSFY)
- Kord-KiM Oficina para la Coordinación de los Asuntos relativos al Proceso de Negociación con las instituciones provisionales del Autogobierno Local en Pristina (Gobierno de Serbia)
- LGTBI Colectivo de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales
- MEI Ministerio para la Integración Europea (Gobierno de Serbia)
- OMC Organización Mundial del Comercio
- OSCE/ODIHR Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE



- RCC Consejo de Cooperación Regional
- RECOM Regional Commission Tasked with Establishing the Facts about All Victims of War Crimes and Other Serious Human Rights Violations Committed on the Territory of the Former Yugoslavia from 1 January 1991 to 31 December 2001.
- RSFY República Socialista Federativa de Yugoslavia
- RSM República de Macedonia del Norte
- SAA Tratado de Estabilización y Asociación
- SAP Proceso de Estabilización y Asociación
- SP Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental
- S/RES Resolución del Consejo de Seguridad (ONUs)
- TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TIJ Tribunal Internacional de Justicia
- TPIY Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia
- TPIR Tribunal Penal Internacional para Ruanda.
- TUE Tratado de la Unión Europea
- UE Unión Europea
- BBOO Balcanes Occidentales
- WB6 Western Balkans 6: Albania, BiH, Kosovo, RSM, Montenegro, Serbia