



Croacia: la UE negocia con microscopio

*Miguel Ángel Benedicto**

Tema: Croacia lleva poco más de un año negociando para entrar en la UE. La situación de crisis tras los referendos francés y holandés, la experiencia negociadora de la Comisión con los países de la quinta ampliación y la coincidencia de sus negociaciones con las emprendidas por Turquía tienen un efecto negativo para su candidatura, que es observada con mayor rigor que las anteriores.

Resumen: El Gobierno croata es consciente de que si la Comisión Europea ha mirado a otros candidatos con lupa, a ellos les observa con microscopio. La experiencia adquirida por la UE en las negociaciones con los 10 nuevos Estados miembros, Rumania y Bulgaria conlleva una mayor dureza a la hora de negociar con la candidatura croata. El Gobierno de Zagreb, encabezado por su primer ministro, Ivo Sanader, se muestra optimista y ha marcado como fecha de entrada en la UE el año 2009. Los principales problemas que debe solventar Croacia son la lucha contra la corrupción y las reformas de la administración pública y de la judicatura. Por otro lado, el ingreso en la UE es la única solución al riesgo de confrontación en la región de los Balcanes.

Análisis: Croacia inició sus negociaciones con la UE en octubre de 2005, dos meses antes de la captura del general Ante Gotovina, acusado de crímenes de guerra (masacre de 150 civiles serbocroatas en 1995 durante la Operación Tormenta que permitió recuperar la Krajina) por el Tribunal Penal Internacional de la Antigua Yugoslavia (TPIY). La cooperación con el TPIY era una condición para la apertura de las negociaciones, aplazadas de forma indefinida desde hacía siete meses por las quejas del Tribunal de la Haya.

El Consejo Europeo decidió el 3 de octubre de 2005, tras horas de incertidumbre, aprobar por unanimidad el inicio de las negociaciones con Croacia y Turquía. Austria, que había bloqueado la aprobación del marco de negociaciones con Turquía, decidió finalmente levantar el veto. Aunque los dos casos no estaban formalmente vinculados, la apertura de las negociaciones con Croacia, decidida en el mismo día, quizá contribuyó a flexibilizar la posición austriaca sobre Turquía.

Sin embargo, los datos apuntan a que los Veinticinco tomaron la decisión tras el informe positivo que presentó el mismo día la fiscal del TPIY, Carla del Ponte, acerca de la cooperación del Gobierno croata con el Tribunal. La fiscal ya sabía desde hacía varias semanas que Croacia estaba haciendo todo lo que podía para localizar y detener a Gotovina, que estaba en territorio español. Para el Gobierno croata, el papel del ejecutivo español fue determinante. El presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero había enviado una carta al premier británico Tony Blair (entonces presidente de turno de la UE) el 1 de septiembre de 2005 en la que se expresaron dos opiniones claves:

* *Periodista y consultor en asuntos europeos*

- (1) El Gobierno croata merecía ser reconocido por sus esfuerzos y progresos realizados (en otras palabras, por su plena cooperación con el TPIY).
- (2) Se podía comenzar, lo antes posible, con las negociaciones de adhesión de Croacia a la Unión Europea.

El comienzo de las negociaciones coincidió con la etapa de crisis de la UE, tras las consultas populares en Francia y Holanda y con el replanteamiento de la ampliación y de la capacidad de absorción, además de las complicadas conversaciones con Turquía.

Por otro lado, la experiencia adquirida por la Comisión a la hora de negociar el *acquis communautaire* con los 10 nuevos Estados miembros y con Rumanía y Bulgaria, podría perjudicar a Croacia al exigirle un mayor rigor a la hora de cerrar los capítulos del acervo comunitario.

- *Aceleración de las reformas en distintos sectores.* El informe de la Comisión Europea del pasado mes de noviembre sobre la estrategia de ampliación insistía en que Croacia ha progresado en 2006 pero aconsejaba acelerar en 2007 el ritmo de la reforma judicial y de la administración pública, incrementar la lucha contra la corrupción e introducir cambios en la economía.
- *Reforma de la administración pública.* La Comisión Europea exige una administración competente, transparente e independiente para implementar el acervo. El proceso de reforma de la administración ha sido lento y necesita de una ley del funcionariado que ayude a despolitizar la función pública. Por otro lado, el régimen jurídico administrativo es muy farragoso y debe simplificarse a una sola ley, pues existen 63 normas especiales para distintos procedimientos administrativos.
- *Reforma de la justicia:* El sistema judicial cuenta todavía con graves deficiencias, según el informe de la Comisión, ya que la justicia croata es una de las más lentas de Europa Y no es para menos, pues existen 200 jueces y 249 tribunales y de los 6 millones de casos que reciben, tienen 1,6 millones de casos pendientes, que en 2006 se han reducido a 1,2 millones. Además, hay que mejorar la independencia de la justicia mediante un reclutamiento transparente de los jueces para evitar la endogamia en la carrera judicial. También se deben aprobar nuevas medidas disciplinarias y cambiar la inmunidad personal de los jueces por otra funcional.
- *Lucha contra la corrupción.* El Gobierno adoptó en marzo de 2006 un plan contra la corrupción. Sin embargo, el informe de la Comisión subraya que es un grave problema, ya que muchos supuestos delitos no son investigados o quedan sin sancionar, sobre todo a alto nivel. El problema está en la economía, subvencionada por el Estado con empresas públicas y mercados cautivos. Diplomáticos y funcionarios denuncian que, en muchas ocasiones, las compañías pagan sobornos para instalarse y conseguir una licencia, como en el sector turístico, que es considerado estratégico. Y es que quizá todavía se aplica lo que decía el ex presidente Franjo Tudjman: "Mi modelo de país es uno gestionado por 100 familias".

Para la oposición socialista, la corrupción es el mayor problema porque el 80% de las privatizaciones tienen problemas económicos y legales. Se impone un cambio de mentalidad pese a que el Gobierno anuncie que ya no hay corrupción o que al menos no es mayor que en el resto de Europa.

- *Reformas económicas.* Croacia se puede considerar una economía de mercado viable, que en 2006 creció a un 4,5%, con una inflación del 3,4% y un desempleo del 18%. El mayor problema es que el 50% de la economía todavía permanece en manos

públicas y quedan más de 1.000 empresas por privatizar. Existe un exceso de subvenciones a empresas deficitarias, la intervención del Estado en la economía es considerable y el ritmo de reformas es lento.

El citado informe de la Comisión Europea destacaba otros problemas menores que Croacia debe superar en su camino hacia la UE: el retorno de los refugiados de guerra, la plena cooperación con el TPIY, las buenas relaciones de vecindad de Croacia con los países limítrofes y la cooperación regional y la mejora de la libertad de los medios de comunicación. Aconsejaba también dar prioridad a encontrar soluciones en lo que respecta a la demarcación de fronteras.

- *Retorno de los refugiados de guerra.* De los 300.000 serbio-croatas que fueron desplazados durante la guerra de los Balcanes de 1991, 120.000 han retornado según cifras oficiales de la OSCE, aunque el 60% todavía sufre algunos problemas de acceso a la vivienda, adquisición de derechos o empleo. La reconstrucción y devolución de la propiedad se han abordado bien –según el informe de la Comisión Europea–. Sin embargo, los programas de viviendas para los antiguos titulares de derechos de alquiler son deficientes. Por su parte, el Gobierno ha puesto en marcha –según la OSCE– un plan para proveer de 7.000 apartamentos a los refugiados en 2011.
- *Protección de las minorías y relaciones bilaterales.* Según los datos ofrecidos por la Misión de la OSCE para Croacia, el 7,5% de los croatas pertenece a una de las 22 minorías nacionales, entre las que destaca la serbia, con una población del 4,5% del total. Para el informe de la Comisión Europea, la protección de las minorías ha mejorado mucho pero todavía se dan entre 25-30 incidentes por año que son condenados a nivel estatal pero no a nivel local, aunque ahora la policía reacciona ante estas situaciones.

En opinión del Gobierno croata se han hecho tremendos progresos en este sentido, y el mejor ejemplo es la coalición de gobierno con el partido de la minoría serbia. Además, en el Parlamento hay ocho diputados de las minorías, tres de ellos del partido serbio. Sin embargo, la OSCE subraya que se deben hacer más esfuerzos en el campo de la educación y en los medios de comunicación para lograr la integración de las minorías.

En cuanto a las relaciones bilaterales, se mantienen los problemas en la demarcación de fronteras, sobre todo con Bosnia, cuya falta de control ha sido objeto de advertencia en reiteradas ocasiones por la Comisión Europea. Desde el Ministerio del Interior croata se confirma que es la frontera más problemática porque en la antigua Yugoslavia no había demarcación en esa zona. Sin embargo, los esfuerzos en cooperación transfronteriza se han intensificado y podría solventarse el problema en un plazo no muy lejano.

- *Procesamientos por crímenes de guerra.* En mayo de 2006, más de 1.100 personas (la mayoría serbios aunque también hay croatas) tenían procesos abiertos por crímenes de guerra. Entre ellos, más de 400, que ya no están en territorio croata, son buscados por el Ministerio del Interior a través de Interpol para que puedan ser juzgados. Aunque la mayoría de los procesados son serbios, el procesamiento de croatas que cometieron crímenes contra los serbios se ha incrementado como muestra el juicio contra el diputado Branimir Glavas. El Parlamento croata levantó la inmunidad a Glavas para ser investigado como presunto responsable de crímenes de guerra cometidos en 1991 y 1992 contra civiles serbios de la ciudad oriental de Osijek.

Por otro lado, el informe de la OSCE indica que se debe mejorar la protección de los testigos, pero que la cooperación judicial entre Estados (Serbia, Montenegro y Bosnia) –inexistente en 2001– ha mejorado, existiendo ya la cooperación, al menos, entre los fiscales.

- *Libertad de expresión.* Ha habido incidentes y presiones así como casos de interferencias políticas en los medios de comunicación.

Negociaciones más estrictas

Las condiciones impuestas por la UE en las negociaciones para el ingreso de Croacia son más rigurosas que las que se establecieron con Rumanía y Bulgaria. Para la Delegación de la UE, la explicación es que la Comisión tiene más experiencia en las negociaciones que en ampliaciones anteriores y no se quieren repetir errores como los cometidos con Bulgaria y Rumanía. También hay que subrayar que la reforma administrativa y judicial no puede cerrarse en el plazo de un año, y las negociaciones son más duras que antaño. Las experiencias acumuladas en la quinta ampliación han dado lugar desde 2005 a la utilización generalizada de los llamados *benchmarks* (o indicadores de progreso), a modo de controles previos antes de la conclusión de las negociaciones. Ello se lleva a efecto a través de la definición y el control de instrumentos de referencia para el cierre y, dado el caso, la apertura de los 35 capítulos de negociación. El objetivo es asegurar que los nuevos Estados miembros cumplan con sus obligaciones contractuales a partir del momento mismo de la adhesión o justamente después de que transcurran los plazos de transición.

La Comisión realiza un escrutinio (*screening*) de cada uno de los capítulos de negociación con Croacia. Este proceso supone una comparación del Derecho europeo con el Derecho del correspondiente país candidato, para identificar los posibles problemas en la adopción del acervo y determinar la eventual necesidad de plazos y soluciones de transición. Entre dos y tres meses después de finalizar el escrutinio de un capítulo se publica un informe de escrutinio (o *screening report*) que después utilizan los Estados miembros para decidir si se puede invitar al candidato a presentar su posición acerca de ese capítulo concreto o para definir indicadores (*benchmarks*) que deberán cumplirse con carácter previo. Croacia tiene indicadores de este tipo abiertos en siete capítulos.

Asimismo, el ambiente político es más complicado tras los fracasos en Francia y Holanda y se necesita la unanimidad de todos los Estados miembros para abrir un capítulo, además, claro está, de para cerrarlo, como venía siendo la norma.

Por su parte, el primer ministro y líder de la conservadora Unión Democrática Croata (HDZ), Ivo Sanader, cree que la UE es más estricta con Croacia porque ya tienen la experiencia de negociar con otros Estados miembros y quieren evitar problemas posteriores. Sanader tiene muy claro que Croacia se unirá a la OTAN en 2008 y estará en la UE en 2009. Sin embargo, si no se ha realizado la reforma institucional difícilmente será posible, ya que el Tratado de Niza está previsto sólo para 27 Estados miembros. Desde la Delegación de la Comisión se duda de la capacidad croata para cerrar todos los capítulos en esa fecha, que se considera muy ambiciosa. Para estar en la UE, Croacia es capaz hasta de renunciar al comisario que le correspondería como Estado miembro, siempre y cuando haya un equilibrio entre todos los países.

Por otro lado, pese a la etapa de crisis actual, el Gobierno croata afirma que la adhesión a la UE es el mejor método de evitar la repetición de una historia tan sangrienta como la de Europa, así como la solución para el futuro de la región de los Balcanes. En cuanto al posible retraso de la entrada de Croacia por estar negociando a la par que Turquía, el Gobierno cree que son realidades muy diferentes al igual que las estrategias y

negociaciones. Además, piensan que no tienen a ningún país en contra de su entrada en el seno de la UE.

Conclusiones: Todas las fuentes consultadas en Croacia (comunitarias, nacionales y diplomáticas) para la elaboración de este análisis coinciden en que las negociaciones de entrada a la UE de Croacia son más rigurosas y estrictas que las llevadas a cabo en anteriores ampliaciones porque la Comisión tiene más experiencia y quiere evitar problemas una vez que se ratifique la adhesión. Sin embargo, tampoco se les escapa que la crisis institucional y el cansancio de la opinión pública europea hacia la ampliación han cambiado el panorama político. Si a esto añadimos que las negociaciones con Turquía están resultando muy complicadas y tortuosas, el problema de Croacia es de oportunidad política pese al apoyo de Austria.

A pesar de todo, el Gobierno croata se muestra optimista y se ha marcado 2009 como fecha para entrar en la UE. Croacia cuenta con un equipo negociador preparado que responde de manera rápida y eficaz a los envites de la Comisión Europea.

Por otro lado, la OSCE cree que tendrá completados sus objetivos en el país balcánico de aquí a dos años. De momento, ha cerrado cuatro de las seis unidades (sociedad civil, medios de comunicación, policía y la unidad política) que tenía abiertas en Croacia.

Además, hay que tener en cuenta el importante papel que Croacia puede jugar en el futuro de la UE, al contribuir a la superación de los problemas de la región de los Balcanes por su cooperación con serbios, albaneses, bosnios y macedonios. Es un país activo en la zona que ve a la UE como la solución para superar los problemas del pasado. Por eso, Croacia debería ser junto a Eslovenia la avanzadilla de los Balcanes Occidentales en la UE, organización a la que algún día deberán pertenecer si se quieren evitar conflictos a medio plazo en Europa.

Miguel Ángel Benedicto
Periodista y consultor en asuntos europeos