

2009: el año decisivo para Croacia

*Nataša Mihajlović **

Tema: Este ARI analiza las perspectivas actuales de Croacia para adherirse en un horizonte temporal corto a la UE. Se trata del Estado candidato que tiene más avanzadas las negociaciones de ampliación con Bruselas y hasta hace poco se preveía que pudiera concluir las en este mismo año. Sin embargo, la actual incertidumbre institucional de la UE y una serie de obstáculos concretos –singularmente, el contencioso bilateral con Eslovenia– parecen apuntar a que queda aún un difícil camino por recorrer.

Resumen: Estaba previsto que Croacia completase sus negociaciones con la UE hacia finales de 2009. No obstante, el camino no será nada fácil, dado que todavía le queda mucho trabajo por hacer, aparte de la firme decisión de Eslovenia de vetar la continuación del proceso de negociaciones hasta que no se resuelvan las cuestiones bilaterales abiertas.

Aunque la conclusión de las negociaciones antes de finales de este año parece improbable, teniendo en cuenta el número de capítulos cerrados hasta ahora, no es del todo imposible. Gracias al nuevo sistema de negociación y a la introducción de los puntos de referencia iniciales y de cierre para todos los capítulos, el país candidato sabe de antemano cuáles son las exigencias que tiene que cumplir. Al final, si se cumplen todos los requisitos, es posible que se abran y cierren en el mismo día varios capítulos. No obstante, este nuevo sistema de negociación no puede resolver el veto puesto por Eslovenia a Croacia, a causa de una disputa territorial. Los dos países defienden firmemente su postura y es muy poco probable que se encuentre una solución fácil y rápida. Por ello, la UE deberá insistir en apartar las desavenencias bilaterales del proceso de negociación y obligar a los dos países a encontrar una solución aceptable para todos y basada en el Derecho Internacional.

Análisis: Tras la gran ampliación de la UE en 2004 y la entrada de Rumanía y Bulgaria en 2007, el tema de las nuevas adhesiones no está muy presente en el orden del día de los países europeos. Primero, porque la UE todavía no ha conseguido asimilar las dos últimas adhesiones y, segundo, porque los dirigentes europeos quieren que el nuevo Tratado de Lisboa entre en vigor antes de que se produzcan nuevas ampliaciones. La misión primordial del nuevo Tratado es mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Unión, dado que las disposiciones de los antiguos tratados no satisfacen las necesidades de una UE con 27 miembros.

Mientras tanto, los nuevos candidatos siguen negociando, cada uno a su ritmo. Aunque la mayoría de la población europea, cuando se hace mención a futuras ampliaciones, piensa en Turquía, el próximo país miembro de la UE será Croacia. Además, después del

* *Master en Derecho de la Unión Europea.*

último Consejo Europeo de diciembre de 2008 parece que la adhesión de Croacia y la solución de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se resolverán a la vez.

En este Consejo Europeo se acordaron ciertas cesiones a Irlanda para que se aceptara una nueva consulta popular antes del próximo mes de noviembre, cuando termina el mandato de la actual Comisión. Dado que la gran mayoría de los países ya ha ratificado el Tratado de Lisboa, para evitar la necesidad de repetir la ratificación del nuevo texto modificado se decidió incluir los cambios del Tratado, en forma de anexo, al tratado de adhesión de Croacia, que también tendrá que ser aprobado por todos los Estados miembros.

Croacia inició las negociaciones con la UE el 3 de octubre de 2005, a la vez que Turquía. Al principio el proceso de negociación de los dos países fue en paralelo. La primera fase, el análisis del acervo de cada país y la evaluación del grado de armonización con el acervo comunitario, concluyó en octubre de 2006 y las negociaciones para los primeros capítulos comenzaron al mismo tiempo para los dos países. Desde el principio, era obvio que este sistema no le convenía a Croacia dado que las negociaciones con Turquía iban más despacio. Por fin, la Presidencia finlandesa, a finales de 2006, consiguió separar las negociaciones de los dos países, lo que benefició a Croacia al acelerarse todo el proceso.

Hay que mencionar que Croacia y Turquía son los primeros países que empezaron las negociaciones según el nuevo sistema. Después de la experiencia con la mayor ampliación de la UE, cuando entraron 10 nuevos países y cuando Rumanía y Bulgaria se apartaron para la siguiente oleada porque no cumplieron a tiempo todas los requisitos, la UE modificó el sistema de negociación para los nuevos países candidatos. La novedad consiste en que después de la evaluación de la legislación de cada país candidato se establecen unos puntos de referencia iniciales y de cierre que el país candidato tiene que cumplir para poder abrir o cerrar el capítulo en cuestión. Al principio, este sistema requiere una mejor preparación de las negociaciones pero en consecuencia, una vez cumplidos todos los puntos de referencia, facilita y agiliza la apertura y el cierre de los capítulos.

El último informe de la Comisión

En la Comunicación de la Comisión de 5 de noviembre de 2008, y en el informe anual adjunto sobre el progreso de Croacia durante el año 2008, se afirma el avance de Croacia en el cumplimiento de los compromisos asumidos. No obstante, Croacia deberá esforzarse más por cumplir todos los requisitos estipulados en los puntos de referencia de los capítulos en el proceso de negociación.

La Comisión también propone al Consejo trazar una hoja de ruta para la finalización del proceso de negociaciones en el año 2009, lo que supondría la entrada de Croacia en la UE en 2010-2011. Esta propuesta no ha sido aprobada por el Consejo, aunque esto no impide a Croacia terminar las negociaciones antes del final de este año. Asimismo, la Comisión se compromete a presentar durante el año 2009 la Comunicación sobre el conjunto de medidas financieras para el acceso de Croacia.

Además, en su comunicación y en el Informe adjunto, la Comisión invita a Croacia a seguir con las reformas emprendidas en el sector de la justicia y administración pública, en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, en la promoción de los derechos de las minorías –incluyendo el retorno de los refugiados–, en el procesamiento de los

criminales de guerra y en la plena colaboración con el Tribunal Internacional Penal para la Ex Yugoslavia (TIPY).

El principal problema que afronta Croacia en este momento es la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, una legado oscuro de la última guerra. Tras dos sangrientos asesinatos en el centro de Zagreb, de un conocido editor y periodista y de la hija de un conocido abogado, el gobierno se vio obligado a reaccionar con rapidez. Los primeros pasos fueron la sustitución de dos ministros, del Interior y de Justicia, junto con el jefe de policía, y la creación de juzgados antimafia que de forma rápida procesarán a los acusados de crímenes graves.

Aunque parece que la muerte de la joven Ivana Hodak se trataba de una venganza personal, las investigaciones del caso de Ivo Pukanic ponen de manifiesto algo que ya se sabía desde hace tiempo: que las mafias en los Balcanes están bien organizadas y que además mantienen una estrecha colaboración. Es un problema que Croacia no podrá afrontar sola, sino necesariamente en colaboración con los demás países de la región.

El tema de la corrupción quizá sea menos visible, pero representa un gran problema de la sociedad croata. Los esfuerzos realizados para combatir esta lacra social se han quedado muchas veces a medio camino. Esperemos que los últimos cambios en los ministerios clave y la puesta en marcha de juzgados rápidos produzcan resultados, dado que el marco legislativo necesario ya está aprobado por el Parlamento.

En relación a la colaboración con el Tribunal Internacional Penal para la Ex Yugoslavia (TIPY), éste aún reclama documentos relacionados con el caso del general Gotovina. El gobierno croata se defiende alegando que sigue buscando la documentación en cuestión y que cuando disponga de ella la entregará al Tribunal. Los neerlandeses son los que están especialmente atentos a la buena colaboración de todos los países de la región con el TIPY y están dispuestos a bloquear las negociaciones en caso de falta de cooperación, como hicieron con Serbia recientemente.

En lo que concierne a la economía, el punto débil es el sector de la construcción naval, dado que los cinco astilleros croatas necesitan grandes subvenciones estatales para sobrevivir, algo contrario a los principios de mercado de la UE. Por ello, Croacia está obligada a vender sus astilleros y recuperar el importe de las subvenciones concedidas. Este es el mismo sistema que la Comisión está aplicando a los astilleros polacos, y ha provocado manifestaciones de los trabajadores del sector naval croata. La publicación del concurso de venta de los astilleros es un punto de referencia inicial para poder abrir las negociaciones del capítulo de Política de Competencia.

El bloqueo esloveno

En este momento, Croacia tiene abiertos 22 capítulos y cerrados siete. En principio estaba previsto que todos los capítulos, menos uno, se abriesen en 2008, y que todos se cerrasen durante 2009. No obstante, en la última conferencia intergubernamental bilateral entre la UE y Croacia, del 19 de diciembre, según la opinión de la Comisión y de 26 países miembros, Croacia estaba en disposición de abrir nueve capítulos y cerrar cinco. Sin embargo, Eslovenia vetó la apertura de ocho capítulos y el cierre de dos.

El porqué del veto esloveno tiene su origen en unas cuestiones territoriales aún abiertas sobre la frontera terrestre y marítima entre los dos países. Eslovenia acusa a Croacia de que en la documentación entregada a la Comisión durante el proceso de negociación, que incluye cartografía, está prediciendo una frontera que todavía no está definida. La

Presidencia francesa intentó resolver el conflicto preparando una declaración conjunta en la que las dos partes expresaran que la documentación del proceso de negociación bajo ningún concepto prejuzgaría la frontera.

Pero el gobierno esloveno rechazó esta iniciativa y pidió que Croacia declarase nulas todas las leyes desde el 25 de junio de 1991 (fecha de secesión de la antigua Yugoslavia de los dos países) que tuviesen alguna relación con los territorios objeto de desacuerdo territorial, y que se obligase a no usar ninguno de los documentos presentados en el proceso de negociación con la UE en el futuro arbitraje sobre la frontera. Como es comprensible, Croacia rechazó esta condición radical por parte de Eslovenia considerándola un chantaje.

En lo que concierne a la disputa entre Eslovenia y Croacia sobre la frontera terrestre y marítima, lo que más importa a Eslovenia es precisamente la frontera marítima, la bahía de Savudrija (nombre croata) o bahía de Piran (nombre esloveno). Croacia considera que debería dividirse la bahía por la mitad, algo establecido también por el Derecho Internacional, mientras que Eslovenia reclama toda la bahía y su salida al mar abierto. El problema es que aun cuando los eslovenos se quedasen con toda la bahía, tendrían que pasar por aguas croatas o italianas para llegar a mar abierto. Los eslovenos consideran que esto es inaceptable y que Eslovenia debe tener salida directa desde sus aguas territoriales a aguas internacionales.

El último intento de resolver esta contienda territorial fue la reunión de los primeros ministros en Bled en agosto del 2007, en la que se llegó a un acuerdo marco de llevar el caso ante el Tribunal Internacional de la Haya. Asimismo, se formó una comisión mixta cuyo objetivo era ajustar las posiciones de los dos países dentro del marco legal de dicho tribunal, que presentó sus conclusiones el pasado mes de enero. No obstante, Eslovenia quiere evitar una solución jurídica y apuesta por la solución política del problema.

Hay que mencionar que Croacia tiene un problema similar con Montenegro en la bahía de Kotor, pero en este caso los dos países están de acuerdo en resolver la disputa ante un órgano internacional de justicia y están trabajando en una comisión mixta preparando la documentación necesaria. Mientras tanto, las dos partes se han comprometido a congelar el asunto.

La UE considera la disputa entre Croacia y Eslovenia como un problema bilateral y desea apartarlo de las negociaciones de adhesión. El problema es que los eslovenos, según su primer ministro Borut Pahor, lo consideran una cuestión europea, puesto que, según él, Eslovenia forma parte de la UE, que es un todo, y no puede estar Eslovenia por un lado y la UE por otro. Además, Eslovenia ya avisó a la UE y a la Presidencia checa que no aceptaría presiones para retirar su veto a Croacia, amenazando con organizar un referéndum sobre la entrada de Croacia en la UE.

Tras el fracaso de la iniciativa francesa, la última propuesta del comisario para la Ampliación Olli Rehn es formar un consejo de sabios, presidida por Martti Ahtisaari, para resolver el problema. La propuesta no está bien definida y aún no se sabe si la función de este consejo sería conseguir que los dos países optaran por un órgano jurídico internacional (la Corte Internacional de Justicia de La Haya o el Tribunal Internacional del Derecho del Mar en Hamburgo) o que el propio consejo arbitre el caso. El peligro de la segunda opción es que una vez más en los Balcanes se intentaría encontrar una solución obviando el Derecho Internacional en un tipo de problema que otros países resuelven

ante la Corte Internacional de Justicia (como lo han hecho recientemente en una disputa similar Ucrania y Rumanía).

Hay que mencionar que Dinamarca y Polonia tampoco tienen una frontera marítima definida, pero Dinamarca no ha bloqueado a Polonia cuando ésta negociaba su adhesión a la UE. Asimismo, sería interesante ver que pasaría si Islandia finalmente decidiera entrar en la UE junto con Croacia. Islandia mantiene una disputa marítima con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (las Islas Feroe) por la cuenca de Hatton Rockall. ¿Vetarán estos países a Islandia?

Desde el punto de vista de los políticos eslovenos, la posición de Eslovenia de bloquear a Croacia para lograr una mejor posición negociadora en las cuestiones abiertas que tienen estos dos Estados puede estar justificada. La pregunta es si este tipo de comportamiento es conforme con el espíritu y las bases de la UE, que Eslovenia asegura defender. Si Eslovenia sigue insistiendo en que la disputa territorial se resuelva antes de la adhesión de Croacia, esto supondría un aplazamiento de cinco o seis años de dicha adhesión. Por ello, los demás países de la Unión deberían presionar a Eslovenia y a Croacia para que resuelvan todas las cuestiones abiertas fuera del proceso de negociación. Además, hay que insistir en una solución basada en el Derecho Internacional.

Por otro lado, Eslovenia ratificó por fin el Protocolo de Adhesión de Albania y Croacia a la OTAN en una sesión parlamentaria extraordinaria. El primer intento de ratificarlo fracasó debido a unas desavenencias entre los partidos que forman la coalición gubernamental, algo que le valió a Eslovenia duras críticas por parte de todos los socios de la Alianza. El deseo expreso de todos los países miembros de la OTAN, incluida la nueva Administración Obama, es que Albania y Croacia participen en la Cumbre de abril como socios de pleno derecho.

Conclusiones: Aparte del trabajo que le espera a Croacia para lograr cumplir todas las obligaciones resultado del proceso de negociación, el gobierno deberá encontrar la forma de resolver su disputa con Eslovenia. Aunque lo primero no será fácil, es posible que Croacia cumpla todas las condiciones para poder terminar el proceso de negociación antes de finales de este año. No obstante, todo dependerá de la solución de la disputa con Eslovenia. Los dos países tendrán que involucrarse más para resolver esta cuestión con la ayuda y el apoyo de la UE.

Nataša Mihajlović
Master en Derecho de la Unión Europea