

---

DIEGO CHECA HIDALGO  
(Universidad Complutense de Madrid)

## *La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia*

---

*I. Introducción. II. La Unión Europea ante la desintegración de Yugoslavia: A) La UE y el embargo a Yugoslavia; B) El fracaso de la diplomacia de la UE; C) Kosovo y la actuación de la UE. III. La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea a la antigua Yugoslavia. IV. La cooperación al desarrollo de la Unión Europea con los países de la antigua Yugoslavia: A) Introducción; B) Evolución de la cooperación de la UE hacia los Balcanes; C) La Agencia Europea de Reconstrucción. V. La administración de Mostar por la Unión Europea. VI. El Proceso de Royaumont.*

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende cumplir dos objetivos. En primer lugar, analizar el papel jugado por la Unión Europea (UE) en la intervención internacional en la antigua Yugoslavia durante la década de los noventa. Y en segundo lugar, contribuir a desmitificar la idea que se ha formado en el imaginario intelectual europeo acerca de la parálisis de la Unión Europea ante la desintegración de Yugoslavia y la posterior evolución de los acontecimientos en los Balcanes.

Para ello voy a intentar ofrecer una amplia visión de la actuación de la UE en la antigua Yugoslavia clasificándola en cuatro apartados para facilitar su análisis y comprensión. A saber:

- Iniciativas diplomáticas.
- Sanciones económicas.
- Ayuda humanitaria.
- Cooperación al Desarrollo.

Resulta evidente que el proceso de construcción europea cuenta con una clara dimensión exterior. Sin embargo, dado que la política exterior se encuentra en el núcleo de la soberanía de los Estados, se van a presentar numerosas resistencias a la atribución de competencias en esta materia por la Comunidad Europea en el proceso de integración<sup>1</sup>. Por ello va a existir en este proceso la distinción entre relaciones económicas

---

<sup>1</sup> Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

exteriores (que van a depender de la Comisión, denominándose Relaciones Exteriores) y el resto de ámbitos de política exterior (que van a depender del Consejo, denominándose Política Exterior y de Seguridad Común, o PESC). Para superar esta división voy a utilizar en mi trabajo el concepto que aplica el profesor Luis Pérez Prat para referirse a las relaciones internacionales de la UE: el de “Acción Exterior”<sup>2</sup>.

La aparición de las crisis yugoslavas han servido para que la UE avance en la profundización de los mecanismos de acción exterior a través de la PESC, que fue ampliando sus actuaciones progresivamente en el laboratorio yugoslavo<sup>3</sup>, y en el perfeccionamiento de sus sistemas de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.

A la hora de contemplar las actuaciones de la UE en la antigua Yugoslavia es importante tener en cuenta que hay que enfrentarse a múltiples iniciativas que se complementan, suceden o superponen. Esto es debido a que el proceso de integración que ha creado la UE es dinámico y continua evolucionando, respondiendo de modo funcional a los nuevos desafíos que se le plantean.

## II. LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA

Las crisis yugoslavas que han ido estallando a lo largo de los años noventa y a principios del nuevo milenio han obligado a la UE a intervenir en los Balcanes. Esta obligación ha venido impuesta por factores como el mayor peso que a nivel político quiere desarrollar la UE en la escena internacional, la cercanía de un conflicto que ha sensibilizado a las opiniones públicas de los diferentes Estados de la Unión, y las negativas consecuencias políticas, económicas y sociales que la inestabilidad de la región balcánica tendría para la propia Unión.

La CE comenzó sus actuaciones en la antigua Yugoslavia por mandato de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE, ahora OSCE), que le encargó la responsabilidad de la solución de la primera guerra yugoslava<sup>4</sup>. Así, el 28 de junio la CE logró que Eslovenia y las autoridades federales firmaran unos acuerdos que fueron ratificados el 7 de julio en la isla de Brioni<sup>5</sup>. Este aparente éxito de la diplomacia comunitaria solo sirvió para intentar ganar algo de tiempo, ya que dejó los puntos problemáticos sin resolver.

---

<sup>2</sup> Esta cuestión ha sido abordada por el profesor Luis Pérez Prat en sus clases del Master de Relaciones Internacionales del Instituto Ortega y Gasset. Otras contribuciones a este debate pueden verse en Francisco ALDECOA LUZARRAGA: “Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea”, en Francisco MARIÑO MENÉNDEZ: *Acción Exterior de la UE y la Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III / BOE, Madrid, 1998, págs. 25 a 62.

<sup>3</sup> Los conflictos yugoslavos han sido el principal ámbito material de actuación de la PESC hasta la fecha.

<sup>4</sup> Servando DE LA TORRE: “La OSCE como instrumento de solución de conflictos políticos: La experiencia de los Balcanes”, ponencia en el curso *El futuro de la Europa unida: sinergias de la UE, el Consejo de Europa y las Organizaciones Internacionales*, UIMP, Comunidad Valenciana, Valencia, 2001.

<sup>5</sup> Philippe MARCOVICI: “Los fallos de la Comunidad Europea en el conflicto yugoslavo”, *Política Exterior* n° 24 (1992).

A principios de los noventa las distintas Repúblicas yugoslavas empezaron a considerar inevitable la desmembración del Estado Federal y –a excepción de Serbia y Montenegro–, deseaban que su independencia se produjese sobre los territorios que habían venido ocupando en el seno de la República Federal Socialista de Yugoslavia. Los serbios, en cambio, no iban a aceptar pasar de ser ciudadanos de varias Repúblicas en un mismo Estado a encontrarse divididos en Estados distintos, como Croacia, Bosnia, Montenegro y Serbia. Y éste fue el problema al que se enfrentó la CE desde el verano de 1991.

La UE siempre ha participado en la búsqueda de soluciones a los conflictos de la región o bien mediante acciones de la Comisión o bien mediante acciones de los países miembros. De hecho, en un primer momento tuvo la iniciativa internacional.

### **A) La UE y el embargo a Yugoslavia**

La primera medida que adoptó la CE para afrontar la cuestión, el 5 de julio de 1991, fue el establecimiento de un embargo de armas <sup>6</sup> para evitar que el conflicto siguiese alimentándose tras el estallido de la violencia en Eslovenia. La ONU no adoptó medidas similares al embargo comunitario hasta el 25 de septiembre de 1991 <sup>7</sup>, acompañadas de la utilización por parte del Consejo de Seguridad de la Organización del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas <sup>8</sup>, para dar competencia a la CE en los esfuerzos que estaba realizando en orden a restaurar la paz y el diálogo en Yugoslavia.

La Comunidad Europea y los Estados miembros siempre defendieron que la finalización definitiva y duradera del conflicto solamente se lograría mediante la reducción de armamentos al mínimo indispensable. En la base de estos planteamientos estaba la necesidad de garantizar la seguridad de las tropas internacionales y del personal civil presentes en Bosnia y en Croacia, que en su mayoría era europeo.

El control del embargo armamentístico se realizó, en el interior de la CE, por las aduanas exteriores de los Estados miembros, y en el territorio de la antigua Yugoslavia, mediante la misión de verificación de los acuerdos de alto el fuego (EUMM) <sup>9</sup>.

La CE adoptó también otras presiones económicas, como fue la denuncia del acuerdo comercial CEE-Yugoslavia, renovándolo solamente con las nuevas Repúblicas yugoslavas que respetaron o estaban dispuestas a aceptar los planes de paz.

El siguiente paso en el establecimiento de sanciones económicas a los beligerantes en la crisis yugoslava consistió en el embargo propiamente dicho. El ámbito de aplicación espacial del embargo se limitó a dos Repúblicas: Serbia y Montenegro. La razón de ello es doble: durante los dos primeros años del conflicto fue Serbia quien bloqueó la acción pacificadora de la Conferencia de Paz para Yugoslavia inaugurada en La Haya el 25 de octubre de 1991, pero, además, Europa Occidental mostró una cierta animadversión contra la República Serbia, producto de los intereses

---

<sup>6</sup> Declaración Común de la Comunidad y de sus Estados miembros de 5 de julio de 1991.

<sup>7</sup> Resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>8</sup> En este capítulo se recoge la posibilidad que tiene la ONU de delegar sus funciones en organizaciones regionales.

<sup>9</sup> Acerca de la EUMM, véase Arturo VINESA: *El Conflicto de los Balcanes y la seguridad común europea*, Fundamentos, Madrid, 2002.

de algunos de sus Estados miembros en facilitar la desmembración del Estado yugoslavo y su choque con los intereses de conservación serbios. Además, el hecho de que *a posteriori* constituyera la entidad resultante del desmembramiento de Yugoslavia más poderosa militarmente, hizo que fuese objeto de ulteriores reticencias, al desearse el restablecimiento de un equilibrio de fuerzas entre los contendientes para facilitar la salida negociada al conflicto. A Croacia, Bosnia y Herzegovina y la antigua República Yugoslava de Macedonia no se les aplicó el embargo económico, sino solamente un control del comercio mediante autorizaciones previas de exportación <sup>10</sup>.

En cuanto al ámbito material, se estableció su aplicación a todo producto originario de o con destino a Serbia o Montenegro <sup>11</sup>. Esta regulación fue objeto de diferentes modificaciones para adaptarse a las nuevas Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

El cambio de actitud demostrado por Milosevic tras el verano de 1994 hizo que el embargo económico se suavizara <sup>12</sup> y que solo se mantuviera, en su grado más intenso, con respecto a los serbios de Bosnia. Por su parte, el embargo a Serbia y Montenegro fue objeto de progresivas liberalizaciones, hasta su suspensión definitiva por el Reglamento (CE) 2815/95 de 4 de diciembre de 1995. El motivo de la adopción de estas medidas residió en el compromiso de Serbia y Montenegro de aplicar un embargo total contra los serbios de Bosnia.

## **B) El fracaso de la diplomacia de la UE**

El éxito del embargo no fue parejo al de la diplomacia. Ante la constatación de la situación y la imposibilidad de mantener la unidad yugoslava dados los deseos de los dirigentes de las Repúblicas croatas y eslovena, en otoño de 1991 la diplomacia europea comenzó a tantear un posible acuerdo sobre la división de Yugoslavia, una vez que Londres y París aceptaron la nueva realidad.

El estallido del conflicto en Croacia hizo que la CE siguiera trabajando para encontrar una solución negociada al mismo y para detener la violencia. Esto se intentó llevar a cabo en el marco de la Conferencia de Paz celebrada en La Haya del 7 de septiembre al 5 de noviembre de 1991.

Tras analizar la situación y comprobar que el conflicto entre croatas y serbios era el principal problema que amenazaba a la Federación Yugoslava, y ante la posibilidad de que la guerra se extendiese a Bosnia, Lord Carrington presentó una propuesta de paz. El plan fue rechazado por Milosevic en primera instancia, a pesar de que incluía la garantía de amplios derechos culturales y políticos para las minorías serbias fuera de Serbia <sup>13</sup>.

La clave del Plan Carrington consistía reconocer a las seis Repúblicas yugoslavas como partes constituyentes de un nuevo Estado federal yugoslavo, concediéndoles en él la soberanía que deseasen. Desde esta base, se intentaría crear una

---

<sup>10</sup> Reglamento (CEE) 2656/92.

<sup>11</sup> Reglamento (CEE) 1432/92.

<sup>12</sup> Reglamento (CE) 2472/94, de 10 de octubre de 1994.

<sup>13</sup> Eso incluía doble nacionalidad, un sistema educativo propio, así como el derecho a su parlamento y un sistema administrativo exclusivo, que incluía policía y poder judicial. Véase Francisco VEIGA: *La trampa balcánica*, Grijalbo, Barcelona, 2002, pág. 370.

serie de instituciones comunes en las que cada República debía decidir si participaba. La opción a la independencia también existía, ya que venía dada por defecto. Pero para alcanzarla, el Plan Carrington obligaba a cada República a cumplir con algunos requisitos básicos para que la CE reconociera sus aspiraciones: una legislación que garantizara los derechos de las minorías y la capacidad para controlar las propias fronteras. Para evaluar las evoluciones de cada República, desde noviembre de 1991 se puso en funcionamiento una comisión de arbitraje dirigida por el juez francés Robert Badinter<sup>14</sup>.

Pero la presión alemana para que se reconociera cuanto antes a Eslovenia y Croacia hizo que fracasara la Conferencia de La Haya y el plan de paz apadrinado por la CE. La actuación alemana<sup>15</sup> hizo desaparecer el incentivo para que las Repúblicas buscaran los mínimos vínculos comunes o, como mal menor, se independizaran ofreciendo estándares europeos. Cuando en enero de 1992, la Comisión Badinter recomendó que sólo Eslovenia y Macedonia fueran reconocidas por la CE como Repúblicas independientes, Alemania anunció que no tendría en cuenta dichas recomendaciones, y Atenas hizo saber que vetaría la independencia de Macedonia ante las supuestas intenciones expansionistas de esta República sobre la región griega de nombre homónimo. De esta forma, el reconocimiento de Eslovenia y Croacia por la CE se produjo el 15 de enero de 1992<sup>16</sup>, lo que aceleró la extensión del conflicto a Bosnia.

La ineficacia de la diplomacia europea dio paso a que a finales de 1991 interviniese la ONU a petición de la CE<sup>17</sup>, consiguiendo un acuerdo que detuvo la guerra en Croacia y permitió el despliegue de los cascos azules de UNPROFOR.

Por su parte, la Comunidad Europea adoptó la decisión de organizar la Fuerza Específica para la Ayuda Humanitaria a la ex Yugoslavia (ECTF, en sus siglas inglesas)<sup>18</sup>. La operación se basó en Zagreb y se le dio responsabilidad sobre la coordinación de la ayuda humanitaria de la CE en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina<sup>19</sup>.

A comienzos de 1992, la CE intentó evitar la extensión del conflicto a Bosnia. La presidencia de la CE la ostentaba Portugal y su diplomacia elaboró un plan que pretendía la cantonalización de Bosnia siguiendo el modelo federal suizo. En la Conferencia de Bruselas celebrada en marzo de 1992, los representantes de las tres comunidades nacionales de Bosnia llegaron a un primer punto de acuerdo sobre el Proyecto Cutilheiro para la reordenación de la República<sup>20</sup>.

Sin embargo, en la cumbre de Lisboa del 27 de abril de 1992 el “plan de cantonalización” fue rechazado por los representantes de las comunidades croata y musulmana de Bosnia, al considerar que sus intereses territoriales eran perjudicados en beneficio de los serbobosnios. La definición de los límites de cada una de las tres

---

<sup>14</sup> Francisco VEIGA: *La trampa balcánica*, cit., págs. 377 y 378.

<sup>15</sup> Durante la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la CE en Bruselas, el 15 y 16 de diciembre, Genscher desafió a la CE anunciando que si no se efectuaba el reconocimiento diplomático conjunto, Alemania lo llevaría a cabo unilateralmente. Los países comunitarios se dejaron arrastrar por las pretensiones alemanas (*El País* de 16 de diciembre de 1991).

<sup>16</sup> *El País* de 16 de enero de 1992.

<sup>17</sup> *El País* de 13 de noviembre de 1991.

<sup>18</sup> Comunicado de la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de la CE, celebrada en Birmingham en octubre de 1992.

<sup>19</sup> Véase Arturo VINUESA: *El Conflicto de los Balcanes...*, cit., pág. 167.

<sup>20</sup> *El País* de 10 de marzo de 1992.

unidades fue problemática, pero en la mayoría de las hipótesis manejadas eran los musulmanes los que salían peor parados.

Como la actividad diplomática comunitaria siguió sin dar frutos y sus planes y sus conferencias de paz se fueron sucediendo sin el éxito deseado, la CE quedó marginada de la iniciativa diplomática desde el verano de 1992 a favor de la ONU y después a favor de Estados Unidos. El último esfuerzo diplomático comunitario tuvo lugar en la Conferencia de Londres <sup>21</sup>.

Esta Conferencia consiguió elaborar un documento en el que se instaba a las partes al cierre de campos de prisioneros, al depósito del armamento pesado bajo control internacional y al respeto de un nuevo alto el fuego, pero no otorgaba garantías para su cumplimiento <sup>22</sup>. Otro de los resultados de esta conferencia fue la creación de un comité permanente presidido por Cyrus Vance y David Owen, y compuesto por las “troikas” directoras de la CE y de la CSCE, por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y por representantes de los Estados vecinos de la antigua Yugoslavia y de un “Estado musulmán”. El Comité debía acelerar las conversaciones entre las partes para detener los combates, garantizar el acceso de la ayuda humanitaria, defender los derechos de las minorías étnicas, desarrollar medidas de confianza y permitir un férreo control sobre las fuerzas irregulares <sup>23</sup>.

Después de estos momentos, la UE cedió el testigo definitivamente a la diplomacia estadounidense, que fue la que finalmente logró que las partes beligerantes alcanzasen un acuerdo para detener el conflicto.

### C) Kosovo y la actuación de la UE

El problema kosovar se fue agravando durante la década de los 90, hasta que llegó a su punto culminante entre 1998 y 1999. La creciente actividad de la guerrilla del UÇK fue seguida de una fuerte represión de la policía serbia durante 1998. Esta represión hizo que la opinión pública occidental se decantara por apoyar una posible intervención militar contra Yugoslavia, lo que se produjo tras el fracaso de las negociaciones de Rambouillet –si bien éstas, más que unas negociaciones, fueron un intento de imposición del plan occidental a albanokosovares y serbios.

Pero la intervención de la OTAN contra la Yugoslavia en 1999 no contó con el apoyo de la ONU, ante el veto ruso y chino a cualquier intento en este sentido. De todas formas, a la OTAN le vino muy bien dicho alejamiento de la ONU del conflicto porque así podía demostrar la necesidad de su supervivencia una vez concluida la Guerra Fría <sup>24</sup>.

La UE, esta vez sin el respaldo de la ONU, impuso un embargo y una serie de restricciones económicas. Comenzaron el 23 de abril de 1999 con la Posición Común <sup>25</sup> definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del TUE por la que se prohibía el suministro y la venta de petróleo y productos del petróleo a la República Federativa de Yugoslavia.

<sup>21</sup> *El País* de 27 de agosto de 1992.

<sup>22</sup> *El País* de 28 de agosto de 1992.

<sup>23</sup> *El País* de 29 de agosto de 1992.

<sup>24</sup> Francisco VEIGA: *La trampa balcánica*, cit., págs. 549 a 550.

<sup>25</sup> Posición Común del Consejo 1999/273/PESC.

El Consejo de la UE consideró que las políticas extremas y criminalmente irresponsables y las repetidas violaciones de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la República Federativa de Yugoslavia habían hecho el uso de las medidas más severas –incluida la acción militar– a la vez necesarias y justificadas. Montenegro recibió, en cambio, un trato diferenciado del de Serbia y se benefició de ayudas europeas para paliar en alguna medida los efectos que el conflicto de Kosovo le ha impuesto.

Algunas de estas medidas (congelación de fondos y prohibición de visados, prohibición de venta de petróleo, etc) se mantendrían después de finalizada la campaña militar de Kosovo y hasta la salida de Milosevic del poder en el año 2000, aunque evitando que las sufriesen Kosovo y Montenegro <sup>26</sup>. Esta política de presión sobre Milosevic se combinaba con otra de apoyo a las fuerzas democráticas de la República Federativa de Yugoslavia, para impulsar su democratización.

La Posición Común del Consejo de 9 de octubre de 2000 suspendería las medidas restrictivas sobre Yugoslavia, aunque mantendría las medidas restrictivas específicas respecto a Milosevic y a personas vinculadas a su entorno.

### **III. LA AYUDA HUMANITARIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA A LA ANTIGUA YUGOSLAVIA**

La ayuda humanitaria proporcionada por la Comunidad Europea es gestionada por la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO, en sus siglas inglesas) y su actuación en los países de la antigua Yugoslavia ha sido muy importante.

La misión de ECHO ha sido la de proveer asistencia de emergencia y auxilio a las víctimas de desastres naturales o conflictos armados fuera de la UE. La ayuda estará destinada directamente a éstas víctimas, independientemente de la raza, etnia, religión, sexo, edad, nacionalidad o afiliación política, sin estar guiada o sujeta a consideraciones políticas, y solamente deberá atender a las necesidades de las víctimas<sup>27</sup>, por lo que ha sido distribuida a todas las comunidades étnicas de la antigua Yugoslavia que la necesitaban.

La Unión Europea es el principal donante de fondos de ayuda humanitaria a las poblaciones de la antigua Yugoslavia. La UE por sí sola se había hecho cargo de dos tercios de la asistencia total proporcionada por la comunidad internacional desde el principio de los noventa. Una asistencia que alcanzó en la antigua Yugoslavia una dimensión nunca conocida hasta ahora en Europa, ayudando a millones de refugiados y desplazados en la región, convirtiéndose en muchos casos en una constante en la vida de una parte amplia de la población.

Aunque el proceso de paz contribuyó rápidamente a la solución de los problemas logísticos generados por la situación de conflicto (accesos y seguridad de los convoyes humanitarios; distracción abusiva de ayuda, etc.) la “absorción” (en términos de repatriación y/o reinstalación) y la normalización de las condiciones de vida de esta masa impresionante de refugiados/desplazados sólo se iban a ir resolviendo muy

---

<sup>26</sup> Posición común del Consejo 1999/604/PESC, de 3 de septiembre de 1999.

<sup>27</sup> Reglamento (CE) n° 1257/96.

progresivamente <sup>28</sup>, por lo que fue necesario el suministro de asistencia humanitaria durante el resto de la década, a lo que hubo que sumar las nuevas necesidades surgidas por el conflicto de Kosovo y por el de Macedonia.

**Tabla 1.**  
**Ayuda humanitaria suministrada por la Comisión Europea a los países de la antigua Yugoslavia (en millones de euros)**

	1991- -1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Bosnia y Herzegovina	495'26	145'03	142'45	105'00	87'95	58'90	0,40	1034'99
Croacia	204'77	38'43	21'15	14'50	6'95	6'50		292'30
Rep. Fed. de Yugoslavia	170'25	36'87	23'40	13'50	11'20	93'70	64'45	408'56
Kosovo						111'70	28'84	140'54
Macedonia	36'52	9'15				43'00	3'35	95'57
Regional	17'10	20			17'00	39'32	1'08	94'5
Total	923'9	249'48	187	133	123	353'12	98'12	2067'62

Fuentes: *CARDS Assistance Programme to the Western Balkans, Regional Strategy Paper 2002-2006*, European Community Support to the SAP Region 1991-2000; y web de la Dirección General de Relaciones Exteriores.

La actuación en materia humanitaria de la UE en la antigua Yugoslavia se inició en septiembre de 1991, con el primer envío de ayuda de emergencia compuesto por 49 millones de Ecus para atender a las víctimas del conflicto <sup>29</sup>. La prolongación del conflicto hizo necesario el mantenimiento del suministro de ayuda humanitaria a la región. Esta ayuda, ejecutada a través de ECHO, iba a ser establecida por las acciones comunes adoptadas por el Consejo en materia de PESC, tras las orientaciones generales recibidas del Consejo Europeo del 29 de octubre de 1993.

El empleo por ECHO de los fondos para ayuda humanitaria en la región varió dependiendo de las necesidades del momento. Inicialmente, y mientras estuvo activo el enfrentamiento armado (1991-1995) de Croacia y Bosnia y Herzegovina, las prioridades de actuación se centraron en la distribución de ayuda alimentaria y agua, de productos necesarios para la subsistencia (ropa, mantas, higiene), de combustibles y de medicamentos en las zonas necesitadas, así como en la atención a los refugiados y desplazados que iba generando el conflicto.

En este momento de fin de hostilidades en Croacia y en Bosnia y Herzegovina, es cuando la actuación humanitaria, que seguía prestando su asistencia a los refugiados

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión, *La Asistencia Humanitaria en la antigua Yugoslavia: perspectivas y orientaciones*, del 17 de noviembre de 1995.

<sup>29</sup> Ayuda de urgencia comunitaria a favor de las poblaciones víctimas del conflicto en la ex-Yugoslavia, Comunicado de Prensa del 5 de agosto de 1992.

y desplazados, se plantea la tarea de la rehabilitación y la reconstrucción. El esfuerzo humanitario se centraría, en el contexto de reinstalación de los desplazados, en la creación de programas de acompañamiento destinados a facilitar la reintegración social, como programas psicosociales y educativos, de rehabilitación urgente (en particular agua y electricidad) y asistencia al servicio primario de salud.

Ante la escalada de violencia en Kosovo, donde la tensión gradualmente giró hacia un conflicto armado entre las fuerzas de seguridad del Estado y el UÇK<sup>30</sup>, aumentaron las proporciones de la tragedia humanitaria. Mientras los esfuerzos de ECHO en los últimos años se habían centrado en la recuperación y el retorno, el conflicto devolvió a la comunidad humanitaria a la tarea de ayudar a cientos de miles de refugiados y personas desplazadas que sufrían las consecuencias más inmediatas del conflicto violento: el desplazamiento masivo.

En las vecinas Repúblicas se continuaron desarrollando programas de asistencia en apoyo de los grupos más vulnerables. Pero la situación en Serbia se deterioró en la segunda mitad de este año. Programas de comida e higiene fueron desplegados para reducir el impacto que supuso el asentamiento de la gente desplazada de Kosovo, que se sumaba a los anteriores refugiados de Croacia y Bosnia (800.000 personas).

Mientras, continuaron los programas post-Dayton en Croacia y Bosnia. Las necesidades de programas tradicionales de ayuda se fueron reduciendo como consecuencia de la recuperación económica y social generalizada, pero el apoyo al proceso de retorno fue mantenido.

En el año 2000, la situación humanitaria en la antigua Yugoslavia mejoró (ver Tabla 2). Con excepción de Serbia, la situación no podía definirse ya como de aguda emergencia. Las principales prioridades para ECHO fueron asegurar la transición entre reconstrucción y desarrollo a largo plazo, reduciendo la dependencia de la asistencia humanitaria a través del traspaso de tareas a las instituciones apropiadas<sup>31</sup>. Un importante paso en este aspecto fue el establecimiento de la Agencia Europea para la Reconstrucción en febrero del 2000<sup>32</sup>, que aseguraría dicha transición.

En Serbia, la economía tuvo un crecimiento negativo y la pobreza aumentó, creciendo el número de personas socialmente desposeídas, particularmente entre la población desplazada, por lo que la actuación de ECHO fue muy necesaria<sup>33</sup>. En Macedonia aún permanecían desplazados kosovares, lo que hizo necesario continuar asistiéndolos.

Las oficinas de ECHO en Croacia y Bosnia fueron cerradas en mayo y diciembre de 2002, cuando los proyectos de apoyo al retorno de refugiados, comenzados en 1999 en Bosnia, fueron finalizados y dejaron paso a programas de asistencia de la Comisión de apoyo a largo plazo.

La estrategia diseñada por la Comisión para ECHO actualmente parte de la premisa de que la actuación de otros instrumentos de la Comisión hace menos necesaria la presencia de ECHO en la región, por lo que durante el año 2002 continuará su fase de gradual retirada. Por supuesto, vista la volatilidad potencial de la situación, será

---

<sup>30</sup> Informe Anual de 1998 sobre Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.

<sup>31</sup> Informe del Informe Anual de 2000 sobre Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.

<sup>32</sup> A petición del Consejo Europeo, celebrado en Colonia el 4 de junio de 1999, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n° 2667/2000, de 5 de diciembre de 2000, por el que se creó la Agencia para la Reconstrucción de Kosovo.

<sup>33</sup> Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores, página web.

mantenida una razonable presencia de ECHO en la región en caso de que cualquier deterioro que requiera una rápida reacción <sup>34</sup>.

**Tabla 2**  
**Europa Sudoriental. Presupuesto indicativo de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) para 2002 (en millones de euros)**

Total Antigua Yugoslavia	43
República Federal de Yugoslavia: Serbia	37
República Federal de Yugoslavia: Montenegro	0
República Federal de Yugoslavia: Kosovo	2
República de Macedonia	3
Regional	1

Los principales teatros de operaciones de ECHO en la Europa Sudoriental actualmente son Serbia y Macedonia. Serbia todavía alberga la mayor población de refugiados y desplazados de Europa, y por ello es necesario el suministro de ayuda humanitaria, aunque las operaciones de ECHO irán reduciéndose paulatinamente. ECHO continuará sus esfuerzos para reducir la dependencia de la asistencia humanitaria por parte de las poblaciones que reciben la asistencia y unir sus actividades con otros instrumentos a más largo plazo, dado su previsto cese de actividades para el año 2003. En Macedonia, la evolución de la situación política y de seguridad tendrá su impacto humanitario, principalmente por las necesidades de las personas desplazadas, lo que determinará el tamaño de las operaciones de ECHO en el país.

#### **IV. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS PAÍSES DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA**

##### **A) Introducción**

La cooperación al desarrollo de la UE aparece como “una actividad comunitaria, multiforme, fragmentaria y esencialmente evolutiva” que, a pesar de ello, se ha convertido en una parte fundamental de las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas y ha convertido a éstas en uno de los actores internacionales principales en el ámbito de la ayuda y cooperación al desarrollo. Ello es así aún cuando esta actividad no dispuso de un asidero jurídico donde fundamentarse hasta Maastricht <sup>35</sup>, momento en que la UE introdujo en el TUE un nuevo Título dedicado a la Cooperación al Desarrollo <sup>36</sup>.

Atendiendo a los objetivos que aparecen en el art. 130U del TUE, la UE desplegó durante los años noventa considerables esfuerzos en los países que se han formado tras la desintegración de la antigua Yugoslavia para ayudar a reparar los daños

<sup>34</sup> Estrategia de Ayuda de ECHO para el año 2002, ECHO, Comisión Europea.

<sup>35</sup> Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cit., pág. 667.

<sup>36</sup> En el TUE aparecía en el Título XVII, arts. 130 U a 130 Y, pero en el Tratado de Amsterdam la nueva numeración lo sitúa en el Título XX, arts. 177 a 181.

producidos por los conflictos, para reconstruir una estructura política y social estable basada en la democracia y en el Estado de Derecho y para fomentar un desarrollo económico que acerque la región a los países de la Unión Europea.

## **B) Evolución de la cooperación de la UE hacia los Balcanes**

La UE ha desarrollado una política de cooperación con los países de la antigua Yugoslavia que ha puesto en marcha numerosos programas de ayuda y acuerdos de cooperación, culminando finalmente, y hasta la fecha <sup>37</sup>, con el establecimiento del Proceso de Asociación y Estabilización con los Balcanes Occidentales.

Esta cooperación fue nula durante la Guerra Fría, puesto que las relaciones entre la Comunidad Europea y los países de Europa Oriental se mantuvieron en niveles mínimos. Pero a partir de 1990, debido al fin de la Guerra Fría y a la posterior desintegración de la URSS, cambió radicalmente el escenario geopolítico de Europa Central y del Este. Se inició así una nueva etapa en las relaciones de la UE con los Países de Europa Central y Oriental (PECO).

### ***1.- El programa PHARE***

En esta nueva etapa, el objetivo primordial de la UE fue fomentar en los países del antiguo bloque comunista un proceso de transición ordenado y pacífico a la democracia liberal y a la economía de mercado y, de esta forma, promover la estabilidad económica, social y política en la zona <sup>38</sup>. Para ello, la UE inició la conclusión de acuerdos bilaterales de comercio y cooperación con los PECO. A éstas iniciativas se las denominó programa PHARE (siglas en inglés de Asistencia para la Reconstrucción de Polonia y Hungría) y sirvió como base para la negociación de acuerdos de cooperación más amplios, a partir de 1991, llamados, en este caso de “asociación” o “europeos” o de “segunda generación”, que incluían preferencias comerciales, diálogo político y cooperación económica para apoyar el proceso de reformas.

En este contexto, el 17 de diciembre de 1990 las Comunidades Europeas y Yugoslavia firmaron el Acuerdo Marco para poner en marcha el programa PHARE en dicho país, que preveía una cooperación para sostener los procesos de reformas económicas y sociales en Yugoslavia. El comienzo de la guerra a partir del verano de 1991 impidió el normal desarrollo de estas relaciones.

En noviembre de 1991 se produjo la denuncia de este Tratado por la CE, como respuesta al incumplimiento de los acuerdos de paz de Brioni –alcanzados bajo los auspicios de la UE– y como medida de presión para detener el conflicto bélico en Croacia. Por parte europea se anunció que la cooperación solo se renovaría con las nuevas Repúblicas yugoslavas que respetaran el acuerdo de paz <sup>39</sup>. De esta forma, solo

---

<sup>37</sup> El futuro de este proceso culminará con la integración de éstos países en el seno de la UE.

<sup>38</sup> Manuel GÓMEZ GALÁN y J. A. SANAHUJA: *El sistema internacional de Cooperación al Desarrollo*, Editorial CIDEAL, Madrid, 1999.

<sup>39</sup> Consistieron en la suspensión del Acuerdo de Cooperación y Comercio, el restablecimiento de las cuotas a la importación de textiles, la exclusión de Yugoslavia del sistema de preferencias generalizadas y del programa PHARE. Reglamentos (CEE) 3300 y 3302/91.

Bosnia, Croacia, Eslovenia y Macedonia pudieron beneficiarse de concesiones comerciales preferenciales, quedando excluida Yugoslavia.

La República de Eslovenia siguió un camino diferente. Tras la rápida resolución del conflicto bélico inicial, Eslovenia se vio libre del resto de guerras yugoslavas, por lo que aprovechó su alto nivel de desarrollo económico para acercarse a la UE. El 20 de julio de 1992 inició las negociaciones de un acuerdo de cooperación económica y comercial con las Comunidades Europeas, algo que se concluyó un año más tarde. Este proceso contó con la ayuda del programa PHARE, que fue extendido a Eslovenia en agosto de 1992. En 1995, Eslovenia se unió al grupo de PECO que empezaron a negociar un Acuerdo de Asociación con la UE. El Acuerdo Europeo de Asociación con Eslovenia se firmó el 10 de junio de 1996.

## **2.- El programa OBNOVA**

A partir de 1996 el programa PHARE dejó de ser aplicable en los Balcanes Occidentales para convertirse en un instrumento al servicio de la adhesión de los PECO a la UE. En su lugar, la UE creó el programa OBNOVA relativo a la ayuda a Bosnia y Herzegovina, Croacia, Yugoslavia y Macedonia<sup>40</sup>. Con él, la UE vinculaba el desarrollo económico, la restauración de la sociedad civil y la cooperación entre las Repúblicas nacidas en la antigua Yugoslavia con la paz y de la estabilidad en la región de los Balcanes.

A través del programa OBNOVA, la Comunidad aplicó medidas de ayuda, de acuerdo con las condiciones específicas fijadas por el Consejo, como proyectos, programas y acciones de cooperación, para la reconstrucción, el retorno de los refugiados y de los desplazados y la cooperación económica y regional en Bosnia y Herzegovina, en Croacia, en Yugoslavia y en Macedonia, disponiendo de un importe financiero para su ejecución durante el período comprendido entre 1996 y 1999, de 400 millones de Ecus.

De esta forma, Bosnia y Herzegovina se benefició desde 1996 del sistema de preferencias comerciales de la UE, bajo la asistencia de los programas PHARE y OBNOVA. Macedonia normalizó en octubre de 1995 sus relaciones bilaterales con Grecia, lo que se tradujo en una mejora sustancial de las relaciones entre este país y la UE. Esta mejora de las relaciones hizo que en 1996 se convirtiera en elegible para el programa PHARE y que se estableciera un régimen comercial preferente<sup>41</sup>.

Si bien se iniciaron en 1995 negociaciones con la República de Croacia para la celebración de un Acuerdo de Cooperación y también un Acuerdo de Transportes, nunca se concluyeron por estar las relaciones políticas “congeladas” entre la UE y este país, al establecer Tudjman un régimen cuasi fascista que contravenía los objetivos que la UE perseguía conseguir a través de su política de acuerdos con los países de la región.

Las relaciones de la República Federal Yugoslava no se estrecharon con la UE porque el régimen de Milosevic no permitía hablar de una democracia en Serbia, y además, la situación en Kosovo se deterioró y degeneró en un nuevo conflicto bélico que acarreó nuevas sanciones de la UE sobre Yugoslavia. Montenegro, sin embargo, recibió una mayor ayuda de la UE ya que sí que cumplía los requisitos necesarios, y además se trataba con ello de reducir las presiones de Milosevic sobre esta República.

<sup>40</sup> Reglamento (CE) n° 1628/96, del Consejo de 25 de julio de 1996.

<sup>41</sup> DG de Relaciones Exteriores de la CE.

### **3.- La Aproximación Regional para Europa Sudoriental**

En abril de 1997, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Aproximación Regional para Europa Sudoriental, estableciendo una condicionalidad política y económica para el desarrollo de relaciones bilaterales con cinco países de la región: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y Macedonia. Las condiciones incluían el respeto de los principios democráticos, de los derechos humanos, del Estado de Derecho, la protección de las minorías, las reformas hacia una economía de mercado y la cooperación regional <sup>42</sup>.

En 1999, el enfoque regional se transformó en un Proceso de Estabilización y de Asociación <sup>43</sup>. Este proceso no modificaba *a priori* las condiciones aplicables al desarrollo de relaciones bilaterales en materia de comercio, de asistencia financiera y de cooperación económica, ni las condiciones definidas para la apertura de negociaciones con el fin de establecer relaciones contractuales. Sin embargo, lo que cambiaba era el carácter de las relaciones contractuales propuestas, sustituyendo la perspectiva de un acuerdo de cooperación por la de un acuerdo de estabilización y de asociación <sup>44</sup>.

### **4.- El Proceso de Estabilización y Asociación**

La Cumbre de Zagreb de 24 de septiembre concluyó con la creación del Proceso de Estabilización y Asociación. Un proceso que se apoyó en el establecimiento de una cooperación regional para desarrollar un diálogo político, un área regional de libre comercio y una cercana cooperación en el campo de la justicia e interior. La puesta en marcha del Proceso de Estabilización y Asociación se iba a basar en tres pilares:

- El reconocimiento de que la principal motivación para la reforma en estos países era una relación con la UE basada en una creíble perspectiva de integración una vez que hubieran cumplido las condiciones preestablecidas <sup>45</sup>.
- La necesidad para estos países de establecer relaciones bilaterales entre ellos mismos, lo que permitiría una mayor estabilidad económica y política en la región que favorecería su desarrollo.
- La necesidad de un enfoque más flexible que permitiese a cada país avanzar en su propio camino.

El Proceso de Estabilización y Asociación ha ido desembocando en la firma de Acuerdos de Estabilización y Asociación, que representan los compromisos de los firmantes para completar un periodo de transición hacia una asociación formal con la UE. Están basados en la aplicación gradual de un área de libre comercio y reformas diseñadas para conseguir la adopción de los estándares de la UE.

---

<sup>42</sup> Conclusiones de los Consejos de Asuntos Generales de 26 de febrero de 1996 y de 29 de abril de 1997.

<sup>43</sup> Conclusiones del Consejo de Asuntos generales de 21 de junio de 1999.

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las conclusiones operativas del Proceso de Estabilización y de Asociación en determinados países de Europa Sudoriental, de 2 de febrero de 2000.

<sup>45</sup> Consejo Europeo de Feira, junio 2000.

La Comisión presentó una nueva estrategia de asistencia a los países afectados por el Proceso de Estabilización y de Asociación creando una base jurídica unificada de asistencia que sustituyese a los programas OBNOVA y PHARE. El objetivo general de este nuevo programa de ayuda denominado CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization) <sup>46</sup> iba a consistir en el fomento de la creación de capacidades institucionales, el desarrollo económico y la cooperación regional. Este nuevo instrumento comunitario para Albania, Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federal de Yugoslavia estará financiado con un fondo presupuestario de 4.650 millones de euros durante el periodo 2000-2006, destinado al apoyo de las reformas que debían de realizar estos países.

A través del Proceso de Asociación y Estabilización, la UE ha creado un marco en el que las nuevas relaciones contractuales, los Acuerdos de Estabilización y Asociación y los programas CARDS, ayudan a cada país a progresar a su propio ritmo hacia la adquisición de la candidatura para la adhesión a la UE.

Los objetivos y la financiación que presenta el programa CARDS se establecen específicamente para cada país <sup>47</sup>. Por ello se elaboran unos documentos “Estrategias País”, para cada uno de los países balcánicos, así como también para la región en el periodo 2002-2006, que proveen un marco estratégico en el que la asistencia comunitaria será suministrada. El Programa Multianual Indicativo adapta la estrategia de acuerdo con la respuesta de la UE en más detalle, fijando y programando objetivos, esperando resultados y condicionando los campos prioritarios de la cooperación para el periodo 2002-2004. Basándose en los Programas Multianuales Indicativos, la Sede y las Delegaciones de la Oficina de Cooperación *Europeaid*, preparan un Programa Anual para cada país.

El Programa de Apoyo para Bosnia sitúa como principales prioridades la de contribuir a la estabilidad regional y nacional, el apoyo a la aplicación del Anexo 7 del Acuerdo de Paz que garantiza el derecho de retorno, el apoyo a la aplicación de la condicionalidad del camino de adhesión a la UE y el establecimiento de un Estado de Derecho y el respeto de los derechos de las minorías, destinando una financiación de 39'1 millones de euros para ello. Otros 63'55 millones de euros fueron destinados al apoyo a la participación de Bosnia en el Proceso de Asociación y Estabilización, mediante la asistencia a la estabilización democrática, al desarrollo y reforma económica y a la justicia.

La asistencia comunitaria a Croacia también se divide en dos partes. Una primera parte destinada a la asistencia para la reconstrucción, a la ayuda para el retorno de refugiados y personas desplazadas, facilitando el desarrollo social y el fortalecimiento del imperio de la ley, a la que se han dedicado 23'2 millones de euros para el año 2001.

La segunda parte de la asistencia comunitaria planificada para Croacia en el 2001, compuesta de 36'8 millones de euros, tiene como objetivo principal el apoyo de la aplicación del Acuerdo de Asociación y Estabilización, iniciado el 14 de mayo de 2001, que engloba la propia agenda croata en la perspectiva de la integración europea. Los objetivos específicos de esta segunda parte de la acción programada para el 2001 eran: contribuir al desarrollo económico y social de Croacia, así como la modernización de la

<sup>46</sup> Decisión del Consejo (CE) n° 2666/2000 de 5 de diciembre de 2000.

<sup>47</sup> Los datos utilizados para realizar este apartado han sido extraídos de los Programas Anuales 2001 de la Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización, elaborados por *Europeaid* en base a los PIM.

administración estatal y otras instituciones públicas, indispensables para el fortalecimiento de la democracia y del imperio de la ley.

La asistencia comunitaria a la República Federal Yugoslava se distribuye entre las Repúblicas de Serbia y Montenegro, y Kosovo. La asistencia que se estableció para Serbia en el programa de apoyo del 2001 representa el primer paso de transición desde un programa de emergencia hacia una asistencia al desarrollo a más largo plazo. El programa se centra en la necesidad de proporcionar apoyo en sectores clave de importancia económica y social, así como en el fortalecimiento del desarrollo institucional y en la creación de las bases para unas inversiones a largo plazo. El volumen total de ayuda destinada a Serbia es de 193'8 millones de Euros.

La asistencia para Montenegro en el 2001 preveía una ayuda inicial dirigida a sectores como el desarrollo empresarial, la educación y la agricultura, así como para el desarrollo municipal y de infraestructuras de transporte por un valor de 16'3 millones de euros.

Para Kosovo, la Comunidad destinó en el año 2001 100 millones de euros en un programa de apoyo a la vivienda, las instituciones, el agua y la salud. Esta cantidad se sumaba a las suministradas en 1999 y en el año 2000 (127 y 435 millones de euros respectivamente).

La asistencia comunitaria en Macedonia está destinada también a contribuir a la normalización de la situación en el país tras los recientes conflictos con los independentistas albaneses, ayudando al Gobierno a crear unas estructuras de acuerdo con los principios comunitarios que tendiesen a reducir las tensiones inter-étnicas y faciliten la comunicación entre las comunidades. El volumen de la asistencia es de 52'2 millones de euros.

### **C) La Agencia Europea de Reconstrucción**

La Agencia Europea de Reconstrucción (AER) es responsable de la gestión de los principales programas de asistencia de la UE en Yugoslavia (la República de Serbia, Kosovo y la República de Montenegro) y en Macedonia, y se asienta en la decisión del Consejo Europeo <sup>48</sup> de asumir un papel activo de asistencia a la reconstrucción y a los esfuerzos de recuperación de Kosovo. La Agencia comenzó sus operaciones en febrero de 2000, asumiendo las tareas de la Fuerza Operativa de la Comisión Europea para la reconstrucción de Kosovo (EC TAFKO), que había sido establecida en julio de 1999 como un cuerpo temporal.

En esos momentos, la base legal para las actividades de la Agencia era el Reglamento (CE) 2554/1999 de 15 noviembre de 1999, relativa a la ayuda para Bosnia, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y Macedonia (OBNOVA), pasando después a estar bajo el nuevo Reglamento del Consejo (CE) 2666/2000, de 5 de diciembre de 2000 sobre asistencia para Albania, Bosnia, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y Macedonia (CARDS).

El importe total de los fondos de la UE recientemente asignados a la Agencia para su gestión en 2001 se eleva a alrededor de 525 millones de euros. La Agencia supervisa en la actualidad una cartera total de más de 1.600 millones de euros en sus cuatro centros operativos.

---

<sup>48</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, 4 de junio de 1999.

Los principales objetivos de la Agencia son (a) llevar a cabo una inmediata reconstrucción física y económica; (b) sentar las bases del desarrollo de una economía de mercado y fomentar la empresa privada y (c) respaldar la instauración de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

La Agencia desempeña su papel en el marco de un compromiso más amplio de la UE con la República Federal de Yugoslavia y Macedonia, lo que a su vez forma parte del Proceso de Estabilización y Asociación actualmente en curso en Europa Sudoriental.

Las actividades de la Agencia se coordinan de forma expresa con el trabajo de los programas bilaterales de los Estados miembros de la UE, el Pacto de Estabilidad, las instituciones financieras internacionales y las ONG internacionales y locales. En coordinación con otros donantes y con las comunidades locales, la Agencia elabora programas dedicados a proyectos específicos. En ese contexto, se invita a participar en licitaciones públicas a particulares, compañías u organizaciones interesados en la adjudicación de dichos proyectos.

**Tabla 3**  
**Fondos de la UE adjudicados a la Agencia para su aplicación**  
**(en millones de euros)**

	1998	1999	2000	2001	Total
Energía y servicios públicos.		27'5	235'0	262'0	524'5
Vivienda.		14'0	60'0	38'0	112'0
Administración civil.	1'5	56'0	12'9	41'2	111'6
Infraestructura.	1'0	14'0	49'8	31'5	96'3
Agricultura.	1'0	1'0	41'3	47'0	90'3
Empresa.		9'5	15'0	38'0	62'5
Sanidad.		1'0	30'0	46'0	77'0
Otros.	8'5	22'0	10'0	22'6	63'1
Gastos de funcionamiento.		5'0	7'0	24'7	36'7
Total	12'0	150'0	461'0	551'0	1174'0

## V. LA ADMINISTRACIÓN DE MOSTAR POR LA UNIÓN EUROPEA

Tras el Acuerdo de Washington en marzo de 1994, por el que se decidió la creación de la Federación que unía los territorios controlados por los bosnios musulmanes y bosnios croatas, el Consejo decidió oficialmente el 16 de mayo de 1994 llevar a cabo una acción común en los ámbitos de la PESC, basada en el art. J.3 del TUE, para apoyar la administración de la ciudad de Mostar<sup>49</sup>, una de las más afectadas por los encarnizados enfrentamientos entre los contendientes.

El objetivo de ésta decisión era la de contribuir a la creación de una administración única, pluriétnica y duradera en la ciudad de Mostar. Para ello, la decisión del Consejo de 16 de mayo de 1994 estableció un presupuesto máximo inicial de 32 millones de ecus destinado a hacer frente a los gastos de aplicación y funcionamiento de una nueva Administración de la ciudad de Mostar por parte de la

<sup>49</sup> Acción Común del Consejo 94/308/PESC del 16 de mayo de 1994.

Unión Europea (AMUE), aunque después se incrementó hasta 144 millones de ecus<sup>50</sup>. El día 18 de abril, la CE nombró al alemán Koschnick como Administrador para Mostar<sup>51</sup>.

Tras celebrarse satisfactoriamente las elecciones locales en Mostar el 30 de junio de 1996, el Consejo consideró que ya existía la base necesaria para crear una administración única, pluriétnica y duradera, y que por tanto la AMUE terminaría su trabajo en el plazo previsto. Pero consideró que, para consolidar los logros de la AMUE, preparar el cese progresivo de sus actividades y velar por una rápida reintegración de Mostar en las estructuras generales de pacificación de Bosnia y Herzegovina, seguía siendo necesaria la presencia de la UE en la ciudad. Para ello, la UE designó al Sr. Martin Garrod como Enviado Especial en Mostar<sup>52</sup>.

Finalmente, la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1996, estableció la supresión gradual de las operaciones de la Unión Europea en Mostar. Pero debido a sus aspectos técnicos, exigió la permanencia de un grupo reducido de personas de la plantilla de la Oficina del Enviado Especial a Mostar, en calidad de Grupo de Retaguardia, unos meses más.

Los objetivos que la AMUE<sup>53</sup> se planteó se centraban en la reunificación de la ciudad, dividida durante la guerra en dos zonas (la musulmana y la croata). Para ello tendría que supervisar la desmilitarización de Mostar con UNPROFOR, restablecer y mantener el orden público con las fuerzas locales de policía unificada de Mostar y elaborar un proyecto de nuevo régimen jurídico municipal para Mostar y resolver los problemas legales de propiedad, asegurando el retorno de las personas desplazadas a sus hogares en un entorno multicultural.

Sus tareas también iban a incluir el relanzar la economía local, restablecer la red eléctrica y de transporte público y reconstruir los puentes y edificios destruidos, luchar por una completa libertad de circulación para todos los habitantes de Mostar, establecer un sistema educativo y sanitario unificado, apoyar la prensa mixta y la libertad de información en la ciudad y supervisar y coordinar con el ACNUR, y las ONG's los envíos de ayuda humanitaria.

## VI. EL PROCESO DE ROYAUMONT

La primera iniciativa impulsada por la UE para la estabilización de la Europa Sudoriental fue el Proceso para la Estabilidad y la Buena Vecindad en la Europa Sudoriental, también llamado "Proceso de Royaumont", lanzado el 13 de diciembre de 1995 bajo la Presidencia francesa de la UE con el ánimo de apoyar la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton. Fue una iniciativa dirigida a la promoción de proyectos regionales en el campo de la sociedad civil, la cultura y los derechos humanos.

---

<sup>50</sup> Acciones comunes 94/790/PESC, 95/23/PESC, 95/517/PESC, 95/552/PESC y 96/442/PESC.

<sup>51</sup> Comunicado del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea de 18 de abril.

<sup>52</sup> Acción Común del Consejo 96/442/PESC del 15 de julio de 1996.

<sup>53</sup> Informe Especial de la Comisión. Observaciones de conformidad con el párrafo 2º del apartado 4 del art. 188 C del TCE, relativas a las cuentas del Administrador y de la Administración de la UE, Mostar, 16 de julio de 1996.

Los países participantes en el Proceso son las Repúblicas ex-yugoslavas, sus vecinos –Albania, Bulgaria, Hungría, Rumania y Turquía–, los Estados miembros de la Unión Europea, así como Rusia y los Estados Unidos. La Comisión Europea y el Parlamento Europeo fueron también asociados a este Proceso, así como la OSCE y el Consejo de Europa.

Después de la Conferencia de París de 1995, numerosas reuniones de seguimiento tuvieron lugar para examinar los objetivos de la Declaración de Royaumont, para clarificar su significado y capitalizar su potencial, así como para elaborar los términos de referencia de los proyectos. Éstos encuentros regularon el Proceso y ofrecieron a los países y organizaciones participantes la oportunidad de debatir sus actividades ordinarias e intercambiar sus visiones sobre la dirección a tomar. Éstas reuniones de seguimiento tuvieron una periodicidad mayor el primer año del Proceso, y después se han venido realizando dos reuniones anualmente <sup>54</sup>.

En la reunión regular en Estambul en octubre de 1997, la UE propuso situar un coordinador al frente de este Proceso <sup>55</sup> y estableció un plan de acción para favorecer la normalización de las relaciones y la reanudación y el desarrollo del diálogo y la confianza entre los países afectados y fomentar la cooperación regional en el ámbito de la sociedad civil (en las esferas cultural, de los medios de comunicación, científica, profesional, sindical, de las ONG's y religiosa, así como los contactos entre parlamentarios).

Su propósito es motivar a los representantes de los medios de comunicación, partidos políticos, sindicatos, Administración nacional y organizaciones internacionales, para establecer contactos entre diferentes partidos así como ONGs, y representantes de diferentes sectores profesionales, tanto civiles como religiosos de los países participantes, para llevar a cabo acuerdos bilaterales o nacionales que contribuyan a la buena vecindad y a evaluar su aplicación en coordinación con otras iniciativas.

---

<sup>54</sup> Las primeras reuniones tuvieron lugar el 24 de abril de 1996 en Viena, el 25 de junio de 1996 en Bucarest, el 21 de octubre de 1996 en Atenas, el 8 de abril de 1997 en Skopje, el 27 de octubre de 1997 en Estambul, el 1 de abril de 1998 en Atenas y el 17 de noviembre de 1998 en Graz.

<sup>55</sup> Reafirmada en la Posición Común 98/633/PESC del 9 de noviembre de 1998.