

Aspectos económicos y políticos de la política de Grecia hacia los Balcanes

Charalambos Tsardanidis

INTRODUCCIÓN

Desde 1989 la política de Grecia hacia los países balcánicos ha cambiado, gradual aunque radicalmente, de lo que fue un enfoque sólo político durante al menos cincuenta años, a un enfoque político-económico. Los acontecimientos de posguerra en la Europa suroriental tuvieron un fuerte impacto en Grecia, pues contribuyeron al restablecimiento de sus relaciones económicas y comerciales con todos los países del área. Atenas dio su apoyo al *statu quo* establecido por los tratados internacionales, como los de Bucarest, Lausana y París, de 1913, 1923 y 1947 respectivamente, entre otros, y ha sido constante en su política posterior a la guerra fría hacia los Balcanes, donde ha apoyado los cambios constitucionales dentro de las fronteras existentes.

Por otra parte, después de casi cuarenta años de estabilidad relativa en sus fronteras del norte, Grecia tuvo que volver a centrar su atención en las crisis muy cercanas a su territorio. La guerra fría y los regímenes represivos al otro lado de sus fronteras del norte habían mantenido una paz relativa, pero en el decenio de 1990 resurgieron las antiguas tensiones en los Balcanes y se volvió a prestar atención a las cuestiones de autodeterminación y a los derechos de las poblaciones étnicas.

Esa situación creó un gran número de problemas y dilemas para la política de Grecia, que buscó redefinir su política exterior ante los cambios que surgían

Traducción del inglés: Mario Zamudio Vega.

en la región y asumir una mayor responsabilidad en el restablecimiento del equilibrio regional.

LA POLÍTICA DE GRECIA HACIA LOS BALCANES DE 1989 A 1995

La política exterior de Grecia hacia los Balcanes a partir de 1989 no siempre ha sido afortunada. Dado su potencial para desempeñar un papel importante en la región, su peso económico relativo, su experiencia democrática y su pertenencia a la Unión Europea y a la OTAN, el desempeño de Atenas fue decepcionante, al menos hasta 1995.

Para Grecia, la desaparición del antiguo orden comunista de los Balcanes significó lo mismo oportunidades que riesgos, que iban desde la apertura de una zona económica interna hasta la explosión de las antiguas rivalidades étnicas. Los empresarios privados se concentraron en las oportunidades comerciales, mientras que el resto de Grecia, incluida la gran mayoría de la clase política y de los medios de comunicación, se enfocaron casi exclusivamente en los riesgos (Tsoukalis, 1997, pp. 170-171). Durante varios años, la política exterior griega consistió en una combinación bastante peculiar: una actitud defensiva y un fuerte sentimiento de inseguridad, aparejados con una tendencia a abrir demasiados frentes, que podrían haber sido interpretados como una señal de fortaleza, de no haber sido simplemente el producto de una reducida capacidad de juicio. Concediendo que, sin duda alguna, el final de la guerra fría no era algo fácil de predecir en el decenio de 1980, la preocupación de Grecia por Turquía no le permitió llevar a cabo ni siquiera los preparativos elementales para asegurar una política balcánica coherente en la eventualidad de la desintegración de Yugoslavia, además de que no prestó atención a las alarmantes señales de que tal eventualidad era probable. Consiguientemente, la política griega se caracterizó por una clara falta de estrategia y una incapacidad para establecer prioridades, y a todo lo largo de la crisis yugoslava de 1991 a 1995, antes que actuar como factor de estabilización regional en los Balcanes, Grecia pareció serlo de desestabilización.

En lugar de emplear el potencial y las ofertas de la Unión Europea para atacar el problema real de la seguridad a través de las negociaciones, Atenas de-

ció centrarse casi exclusivamente en la tarea de impedir el reconocimiento internacional de la antigua República de Macedonia con su nombre constitucional. Consecuentemente, la política exterior de Grecia ofreció un cuadro de indecisión acentuado por la prensa sensacionalista y otros medios de comunicación. Los políticos griegos también siguieron siendo prisioneros de la opinión pública, pues cuando surgió el problema ellos mismos le otorgaron una enorme importancia emocional con el propósito de consolidar la base de su fuerza política, mientras que la mayoría de los miembros de la clase política griega parecía estar dispuesta a bailar al ritmo populista. Por lo demás, Grecia impuso un embargo económico a la FYROM de febrero de 1994 a septiembre de 1995, lo que afectó directamente no sólo las posibilidades de llevar a cabo un debate serio y a profundidad sobre las prioridades de Grecia y de adoptar un enfoque global de la cuestión, sino también la libertad de maniobra del propio gobierno. Consiguientemente, el manejo que hizo Grecia de la “cuestión macedonia” constituye un caso digno de estudio sobre la manera como la diplomacia fracasa cuando depende de la política interna. El rechazo de Grecia a considerar siquiera un nombre compuesto sintético, propuesto por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, junto con la campaña que lanzó en contra del reconocimiento diplomático de aquel estado, dio como resultado su total aislamiento en el ámbito de la Unión Europea y del sistema internacional en su conjunto, mientras que, al mismo tiempo, quedó descalificada como un participante serio en los Balcanes.

Esas actitudes de Grecia la enfrentaron con las tendencias antiserbias que predominaban en Estados Unidos y Europa occidental. Y fue ese aislamiento creciente lo que finalmente la persuadió de enfrentar la realidad (Larrabee, 1999, p. 121).

Así, como apuntamos al principio, la situación predominante en el sureste de Europa a mediados del decenio de 1990 llevó a Grecia a redefinir su política exterior hacia los países balcánicos, de un enfoque meramente político a un enfoque en el que lo económico también jugaba su papel. Ese cambio de política se debió a muchos factores, entre los que destacan los siguientes.

En primer lugar, el haber comprendido que, para poder evitar el aislamiento de los primeros años posteriores a la guerra fría, debía profundizar y ampliar

sus lazos con la OTAN y la Unión Europea. Las consecuencias de su política anterior habían sido graves para el país, cuya credibilidad se desplomó tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos. Grecia había invertido una gran cantidad de capital político en la búsqueda de objetivos contrapuestos en la cuestión macedonia, lo cual a su vez dio pie para que sus críticos afirmaran que estaba persiguiendo objetivos revisionistas en la región, en particular en un periodo en que la principal finalidad de la política exterior griega era lograr la participación del país en la Unión Económica y Monetaria.

Además de dañar sus posibilidades de desempeñar un nuevo papel en los Balcanes, la poco prudente decisión de Grecia de mezclarse en las disputas de la región tuvo consecuencias aún más perjudiciales: permitió que Turquía adoptara iniciativas para extender su influencia en el área, algo que Grecia se había comprometido a impedir, y Turquía forjó lazos estrechos con Albania y la FYROM durante el periodo de hostilidad griega (Kut, 1998-1999, pp. 191-197). Además, la política turca parecía haber adquirido también una fuerte influencia en Bulgaria, en especial desde 1992. A los políticos griegos les preocupaba que las exigencias de una mayor autonomía y el separatismo que surgían en todas partes en los Balcanes pudieran alentar a Turquía a jugar la “carta islámica” y explotar para sus propios fines el descontento entre la población musulmana de Grecia en Tracia. Al mismo tiempo, la política más activa de Turquía en los Balcanes estaba dando un tono más áspero a las disputas greco-turcas sobre el Egeo y Chipre, lo que hacía más difícil su resolución.

En segundo lugar, desde la perspectiva de Grecia, los problemas económicos de los Balcanes, el conflicto étnico renovado y el nuevo deterioro político, así como el flujo de inmigrantes ilegales, estaban planteando nuevos desafíos y la urgente necesidad de contribuir a la estabilización de la economía de los estados y del sistema político balcánicos. Antes de la guerra fría Grecia se había visto amenazada por la ambición de los estados balcánicos poderosos, como Bulgaria y Yugoslavia; irónicamente, en el decenio de 1990 Grecia enfrentaba el problema opuesto, esto es, que sus vecinos balcánicos llegaron a ser demasiado débiles.

Difícilmente sería causa de satisfacción para Grecia el que el otro lado de la moneda del predominio griego en el equilibrio de poder de los Balcanes lle-

gara a ser el que Grecia tuviese que vivir en una región de inestabilidad política, de economías en picada, de violencia étnica, de crimen organizado creciente, de olas de refugiados y de su exclusión indefinida de la corriente dominante en Europa (Constas y Papatiriu, 1999, p. 255).

En tercer lugar, la preservación de Serbia como un factor importante del equilibrio de poder en los Balcanes fue puesta en tela de juicio seriamente. En un principio, Grecia se comprometió totalmente con el *statu quo* territorial, oponiéndose al reconocimiento inmediato de los estados secesionistas yugoslavos y aconsejando cautela a sus socios de la Unión Europea antes de explorar cualquier arreglo alternativo de los estados (Veremis, 1996, p. 135). No obstante, desde el surgimiento mismo de la crisis yugoslava, Atenas apoyó una forma de confederación en Yugoslavia que garantizara los derechos de las partes que formaban el país e impidiera las luchas intestinas subsecuentes que desestabilizarían la región.

Debemos admitir que el gobierno griego estaba temeroso de que se desataran las rivalidades étnicas contenidas por el antiguo régimen de Tito. La amenaza de que la guerra rebasara la antigua frontera yugoslava, las importantes consecuencias económicas de verse cortada de sus conexiones por tierra con Europa occidental, el creciente irredentismo en Skopje y la potencial persecución de la minoría griega de Albania eran todas imágenes nuevas y atemorizantes que debían añadirse a la antigua constante de la política exterior griega, a saber: la percepción de la amenaza turca. En consecuencia, la política griega en los Balcanes posterior al desmembramiento del sistema federal yugoslavo reflejó una tendencia a reaccionar ante los acontecimientos y dependió demasiado de los antiguos patrones –por ejemplo, la tradicional relación de Grecia con Serbia–, antes que a promover nuevos lazos regionales. Las ventajas de una orientación tan limitante se desvanecieron rápidamente, en particular cuando el liderazgo político y militar de Serbia se ganó la censura mundial por su agresiva estrategia en Bosnia. Los gobiernos griegos mantuvieron canales abiertos con Belgrado a lo largo de 1991-1995 y constituyeron un importante contrapeso al comportamiento serbio en general.

Las buenas relaciones con este último país permitieron a Atenas desempeñar en ocasiones un papel constructivo en la guerra de Bosnia. En un gran nú-

mero de casos, a lo largo del conflicto, se podía ver a los griegos ya ofreciendo sus buenos oficios, ya actuando como mediadores o participando en iniciativas diplomáticas (Yannas, 1997, p. 155). En consecuencia, el gobierno griego organizó una reunión entre los presidentes de Croacia y Yugoslavia en Atenas, en agosto de 1996; sin embargo, en Europa occidental y en Estados Unidos la simpatía de Grecia por los serbios no se consideraba ni como un intento por emplear sus buenos oficios para mediar con ellos ni como una alianza temporal en la que Grecia se viera obligada a participar debido a la falta de apoyo occidental sobre la espinosa cuestión de Macedonia. Se le consideraba primordialmente como un ejemplo de política griega errónea basada en una cierta afinidad histórica con Serbia, y destinada a dividirse los Balcanes en sus respectivas esferas de influencia y a consolidar el dominio de Serbia sobre los territorios obtenidos por medios militares.

En cuarto lugar, Grecia reconocía que el futuro de los Balcanes residía en el desarrollo de esquemas de cooperación regional. Como miembro de la Unión Europea, la oportunidad de Grecia en los Balcanes era llevar a los países de la región a las redes y proyectos paneuropeos y facilitar el cambio y el desarrollo económicos.

En quinto lugar, el comercio exterior de Grecia y sobre todo sus exportaciones a los otros países de los Balcanes se multiplicaron por cuatro entre 1990 y 1996, mientras que a Europa central y oriental aumentaron en un 275.3 por ciento en el periodo de 1990 a 1995.

En sexto lugar, Grecia reconoció la necesidad, si no la conveniencia, de que sus intereses nacionales fueran más compatibles con la existencia en su frontera norte de un nuevo estado –la FYROM– que fuese relativamente estable y que consistiera sobre todo en eslavos, macedonios y albaneses, aun cuando hubiese algunas disputas políticas entre los dos países. Algunos podrían referirse a él como un estado amortiguador, pero éste no es un término necesariamente peyorativo.

Era evidente que los políticos, los analistas y los académicos cercanos a las realidades políticas internacionales y más sensibles al impacto negativo de la cuestión de Macedonia sobre la orientación global de Grecia, habían ganado la mano en la política griega, en particular desde que, enero de 1996, Simitis su-

cedió al enfermo Papandreu, quien murió unos meses más tarde.¹ Grecia tenía todo el interés y, también, la capacidad para contribuir a la estabilidad política y a la prosperidad económica de ese nuevo país.

Ahora bien, el aumento de la participación griega en los Balcanes, que fue aún más impresionante durante el periodo de 1994 a 1999, muestra un importante desarrollo de las exportaciones griegas en un momento en que las exportaciones a la Unión Europea habían descendido. El verdadero problema, no obstante, como lo señala Sotiris Wallden, es que existe un riesgo de “que la ‘apertura’ de los Balcanes adopte la forma de un descenso de la producción griega; proceso que, en el largo plazo, podría tener graves consecuencias económicas y también políticas, puesto que Grecia parece estar buscando refugio en un área balcánica marginada”.²

Como resultado, se ha considerado que el desarrollo de la inversión directa de Grecia en los países pertinentes después de su apertura a la economía de libre mercado es una reapertura natural de un área de actividad comercial histórica. Por lo demás, la existencia de raíces culturales y comerciales comunes facilitó el entendimiento y el sentimiento de confianza entre los hombres de negocios.

La actual fase de inversiones directas de Grecia en los Balcanes se inició en 1998 y se ha caracterizado por el gran esfuerzo que han hecho importantes compañías griegas por expandir sus actividades a más de uno de los mercados balcánicos, creando así redes de establecimientos que operan en toda la península. Es significativo el que ese tipo de inversión directa en el exterior haya sido adoptado por la OTE (la compañía estatal griega de telecomunicaciones), el Banco Nacional de Grecia (BNG, el mayor consorcio bancario del país), el Alpha Credit Bank (ACB, el banco privado más grande y el segundo consorcio bancario de Grecia), Delta (una de las más importantes firmas manufactureras de productos lácteos), 3E (la primera compañía embotelladora de bebidas del

¹ Los partidarios de la línea maximalista recibieron fuertes ataques como “chauvinistas” y “ultranacionalistas”, y se les acusó sumariamente de ser culpables de la reciente aventura de Grecia en Macedonia. Véase Kofos, 1999, p. 254.

² Véase Wallden, 1999, p. 121.

país) y Mihailidis (una reconocida compañía procesadora y comercializadora de tabaco), entre muchas otras.

El ejemplo de esas compañías ha sido imitado por la mayoría de las grandes compañías de Grecia, que cubren no sólo las importantes actividades de manufactura y servicios sino también las del sector primario, como la minería y la producción de energía eléctrica. Así, Grecia tiene la oportunidad única de modelar el medio ambiente estratégico en el que se encuentra, con el objetivo de promover y proteger mejor aquellos intereses que percibe como nacionales, y consecuentemente, de disfrutar de un grado de seguridad más alto (Fakiolas, 1997, p. 130).

LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA AL DESARROLLO

A través de sus oficinas competentes, los ministerios griegos de Relaciones Exteriores y de Economía Nacional participan en el programa de asistencia directa de Grecia en el extranjero. Dado el papel cada vez más importante que Grecia está llamada a desempeñar como centro de desarrollo y estabilidad en la región, el grueso de la ayuda se envía a los países de los Balcanes, incluida Turquía.

La ayuda humanitaria se ha destinado a los grupos más vulnerables durante los conflictos en la región y los recientes desastres naturales en Turquía, principalmente en forma de ayuda alimenticia, tratamientos médicos y suministros. Durante 1997, por ejemplo, Albania se vio en la urgente necesidad de recibir ayuda debido a los acontecimientos políticos y económicos que enfrentaba. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Grecia financió una serie de programas alimenticios, de ayuda médica y de cuidado infantil administrados por organizaciones no gubernamentales y, al mismo tiempo, contribuyó financieramente al programa del Banco Mundial para la recuperación de la economía de Albania. Durante 1997-1999 financió (o cofinanció) en la región alrededor de treinta programas de ese tipo en los que intervinieron más de quince organizaciones no gubernamentales. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores apoyó programas de desarrollo internacional, como la Iniciativa Royumont para el sureste de Europa.

Aun antes del final de la crisis de Kosovo, el gobierno griego, en particular el Ministerio de Economía Nacional, comenzó a trabajar en un programa macrofinanciero destinado a solventar la reconstrucción económica de los Balcanes. El borrador del plan estuvo listo en septiembre de 1999 y fue sometido a la consideración de la Unión Europea y del BERD con el propósito de que se incorporara en el Pacto para la Estabilidad. De acuerdo con el plan, el gobierno griego proporcionará apoyo financiero a proyectos que tengan que ver con la infraestructura social y económica y con la capacidad de producción de los países receptores. Con ese propósito, el gobierno griego ha puesto a disposición del plan la suma de 586 000 dólares para el periodo 2000-2004. El financiamiento proviene directamente del presupuesto gubernamental de Grecia, lo que subraya las intenciones sinceras del país de fomentar la prosperidad de la región.

En el marco del plan, se financiarán los proyectos relacionados con el desarrollo social hasta el 100 por ciento de su costo total, mientras que los proyectos vinculados con las empresas comerciales recibirán un apoyo de hasta el 50 por ciento de su valor total.³

GRECIA Y EL FOMENTO A LA COOPERACIÓN REGIONAL

Desde 1995 Grecia ha avanzado en el desarrollo de sus relaciones con los países de los Balcanes no sólo en el plano bilateral sino también en el multilateral; asimismo, ha emprendido iniciativas para fomentar la estabilidad regional a través de la instrumentación de esquemas de cooperación regional.

Durante el decenio de 1990 se observó una gran cantidad de iniciativas de cooperación periférica en el sureste de Europa, las cuales se podrían separar en dos categorías. La primera de ellas se refiere a las iniciativas “intrarregionales”, es decir aquellas que provienen únicamente de estados de la región del sureste de Europa y en las que participan sólo esos estados: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Yugoslavia, la FYROM, Albania, Grecia, Bulgaria, Turquía y Rumania. La

³ General Secretariat for International Economic Relations, *Hellenic Plan for the Economic Reconstruction of the Balkans*, Atenas, Ministerio de Economía Nacional, 1999.

segunda incluye iniciativas “periféricas” más amplias, en las que toman parte estados que no pertenecen al sureste de Europa, y programas de cooperación que se promueven con el impulso o la intervención de potencias periféricas externas, pero con influencia directa en la región.

En el caso de la primera categoría, Grecia participa en el Proceso de Cooperación para el Sureste Europeo, que constituye la continuación del esquema de Cooperación de los Balcanes iniciado en febrero de 1976 en Atenas, y en los acuerdos tripartitos de cooperación y las conferencias de Ministerios de Relaciones Exteriores entre Grecia, Bulgaria y Rumania; Grecia, Albania y la FYROM, y Grecia, Turquía y Bulgaria.

En el caso de la segunda categoría, Grecia toma parte en el Pacto para la Estabilidad en el Sureste de Europa, en la Iniciativa para la Cooperativa del Sureste de Europa, en la Fuerza Multinacional para el Mantenimiento de la Paz en el Sureste de Europa y en la Organización Económica del Mar Negro.

EL PROCESO DE COOPERACIÓN PARA EL SURESTE DE EUROPA (PCSE)

Después de la trágica guerra en la antigua Yugoslavia, la cooperación de alto nivel entre todos los estados de la región dio principio en Sofía, a iniciativa de Grecia, en julio de 1996, en un esfuerzo por renovar los antiguos procedimientos de Cooperación de los Balcanes de mediados de los setenta, con la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. Los países que participan en el Proceso de Cooperación para el Sureste de Europa son Bulgaria, Grecia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía y la República Federal de Yugoslavia. Bosnia-Herzegovina y Croacia lo hacen en calidad de observadores.

En Sofía se llegó al acuerdo de que tal esfuerzo debía comprender los siguientes aspectos: cooperación fronteriza; facilidad de comercio interestatal; empresas conjuntas en campos como el combate al crimen organizado y al tráfico de drogas y de armas, así como a la inmigración ilegal; el fomento a la protección del medio ambiente, etcétera.

A pesar de las reservas en ciertos círculos, el procedimiento que comenzó en Sofía se mantuvo en Salónica en junio de 1997. Decididos a dar un paso más, los estados participantes enriquecieron la agenda con nuevos puntos,

pero, ante todo, reiteraron su determinación de apoyar las decisiones y los compromisos ya adoptados. La cooperación, ahora ya más amplia, tuvo el apoyo de todos los países de la región.

La conferencia de Salónica incluyó para siempre en la agenda la “alta política”, lo cual se logró centrando la atención en el mejoramiento de la estabilidad, la seguridad y la buena vecindad; en el desarrollo de la cooperación económica regional multilateral; en la propuesta de medidas para estimular el comercio y las inversiones, y en el aceleramiento del desarrollo de infraestructura en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía.

El consentimiento y el clima de confianza que se fue estableciendo gradualmente dieron origen a una propuesta más osada, hecha por Grecia, de reunirse en una conferencia cumbre, la cual tuvo lugar efectivamente en Creta los días 3 y 4 de noviembre de 1997 y congregó a todos los dirigentes de los países de los Balcanes en torno de la misma mesa. La importancia de dicha reunión es obvia: la Conferencia Cumbre ofreció la oportunidad de que se encontraran unos con otros todos los dirigentes de los Balcanes, algo que nunca antes había ocurrido. Los dirigentes discutieron cuestiones concernientes a sus relaciones y buscaron los medios para fomentar la cooperación y construir un futuro común en el área; el resultado fue la firma de una Declaración Conjunta que reflejó su determinación de seguir adelante con el proceso, al cual se dio un nuevo ímpetu.

Así, el PCSE comenzó a institucionalizarse. Comprende, por ejemplo, una presidencia anual rotativa no oficial; a su vez, los directores de los Departamentos del Sureste de Europa de los ministerios de Relaciones Exteriores se reúnen cuatro veces al año.

Tales reuniones demuestran que los países del área pueden cooperar no sólo en el fomento a varios proyectos sino también en la solución de problemas difíciles de naturaleza internacional dentro de la región. Durante esas reuniones, por ejemplo, se discutió la cuestión de Kosovo. En la Conferencia Cumbre de Antalya, en 1998, la delegación yugoslava llegó al grado de aceptar la inclusión de Kosovo, que Belgrado consideraba un asunto interno. En la Declaración Cumbre de Bucarest (Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores), en diciembre de 1999, se firmó una Convención de Relaciones de Buena

Vecindad, Estabilidad, Seguridad y Cooperación en el Sureste de Europa. En Ohrid (Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores), el 14 de julio de 2000, se discutieron los acontecimientos de Kosovo, Bosnia y Yugoslavia. Los ministros elogiaron los importantes esfuerzos de la Comisión de Directores Políticos para que se incluyera de manera más activa el PCSE en el Pacto para la Estabilidad, particularmente en lo relativo a armonizar y coordinar las posiciones de los países participantes en el PCSE, con miras a la puesta en práctica del Pacto. El 23 de febrero de 2001 se celebró en Skopje la Cuarta Conferencia Cumbre en el marco del PCSE, con la asistencia de Vojislav Kostunica, el recién electo presidente de la República Federal de Yugoslavia. Los dirigentes del PCSE hicieron énfasis en la importancia de la cooperación regional como medio para mejorar las relaciones de buena vecindad, la estabilidad y el desarrollo económico de todos los países participantes. En ese contexto, se dio la bienvenida a la adhesión de la República Federal de Yugoslavia y de Bosnia y Herzegovina a la convención del PCSE. Convencida de que el fomento a la cooperación regional también contribuiría a que los países del PCSE avanzaran con mayor rapidez y aceleraran su proceso de integración a la Unión Europea, la Cumbre adoptó un Plan de Acción para la Cooperación Económica Regional. En ese documento se da una idea general de las áreas prioritarias para la cooperación según la cual es posible lograr avances inmediatos, abordando tanto las reformas que están emprendiendo los países del PCSE como el desarrollo económico más acelerado de la región. También se otorgó el apoyo al proceso democrático de la República Federal de Yugoslavia y se dio la bienvenida a su comisión para avanzar en la política de reformas democráticas, y de reconciliación y disposición a la cooperación con la comunidad internacional y con las instituciones europeas, así como con la región y sus vecinos.

No obstante, el hecho de que el Proceso de Cooperación para el Sureste de Europa no haya podido impedir la explosión de Kosovo en la primavera de 1999 es visto como un fracaso. Sin duda alguna, el PCSE padece debilidades propias. La principal de ellas es que no se encuentra en posición de mantener la seguridad y estabilidad en el área; pero la herencia que dejó atrás la disolución de Yugoslavia puede ser aún más peligrosa no sólo para el futuro de los Balcanes sino también para el de la cooperación en el sureste de Europa.

La dinámica de la cooperación periférica no ha logrado crear el marco adecuado para establecer una “comunidad segura” en la región (Bremmer, 1999, p. 220). Desgraciadamente, la historia de la región no permitió que se conformara una tradición de encuentros y de solución mutua de los problemas, de modo que, por lo pronto, el PCSE no está en condiciones de asegurar dicha estabilidad.

LOS ESQUEMAS DE COOPERACIÓN TRILATERAL

En agosto de 1995, Grecia, Bulgaria y Rumania establecieron un foro flexible de cooperación trilateral a nivel de ministros de Relaciones Exteriores. En 1995, específicamente, los ministros se reunieron en Ioánnina, en el noroeste de Grecia, y desde entonces se han reunido anualmente en Varna, Bulgaria; en Sinaia, Rumania, y, en abril de 1998, en la isla griega de Santorini. Además, en octubre de 1998 tuvo lugar por primera vez, en Delfos, Grecia, una conferencia de jefes de estado o de gobierno de los tres países, seguida por una segunda conferencia cumbre en Borovetz, Bulgaria, en noviembre de 1999.

En las reuniones anuales se han discutido las cuestiones relacionadas con el desarrollo de infraestructuras, de transporte, energía y comunicaciones, mientras que desde 1998 la cooperación se extendió a las cuestiones de seguridad interna, como el combate al crimen organizado y al tráfico de drogas, así como a las cuestiones de inmigración ilegal y terrorismo. En julio de 1999 se efectuó una reunión tripartita entre los ministros de Relaciones Exteriores de Grecia, Albania y la FYROM en una isla del lago Prespa, al que bordean los tres países. En la reunión se acordó en principio la creación de una “zona de acceso libre” para los ciudadanos de los tres países, con lo cual se permitiría que las personas que viven a una distancia máxima de 15 kilómetros de sus respectivas fronteras las crucen cotidianamente por cuestiones de trabajo.

También tuvo lugar una reunión tripartita entre los ministros de Relaciones Exteriores de Grecia, Turquía y Bulgaria en marzo de 2000, en la que se revisaron cuestiones de cooperación económica y de protección del medio ambiente.

Con tales reuniones trilaterales se tiene la intención de facilitar la comprensión entre los países, aunque no se espera que constituyan el meollo de una

cooperación periférica parcial ni de que en ellas se resuelvan completamente los problemas de la región. Su objetivo es mucho más específico y con ellas se busca crear los mecanismos adecuados para las conferencias, de tal suerte que se dé solución a problemas parciales y concretos.

EL PACTO PARA LA ESTABILIDAD EN EL SURESTE DE EUROPA (PESE)

La idea de establecer un Pacto para la Estabilidad en el Sureste de Europa no es nueva, ya se encontraba en discusión cuando se propuso la más limitada Iniciativa Royaumont en 1997. Como respuesta en gran medida a la crisis de Kosovo, la presidencia alemana propuso un Pacto para la Estabilidad en el Sureste de Europa patrocinado por la Unión Europea. En sus reuniones de los días 8 y 26 de abril de 1999, a consecuencia de las propuestas británica y griega en las que se exploraba el mismo terreno, el Consejo de la Unión Europea dio la bienvenida a la iniciativa alemana; sin embargo, no la abordó en detalle debido a la mucho más urgente tarea de encontrar una solución diplomática a la crisis de Kosovo. El Pacto para la Estabilidad fue adoptado formalmente en Colonia el 10 de junio de 1999 en una conferencia ministerial en la que participaron unos treinta países y diversas organizaciones internacionales, entre ellas la ONU, la OCDE, el Consejo de Europa, el FMI y el Banco Mundial; posteriormente, en la Reunión de Sarajevo el 31 de julio de 1999, el Pacto para la Estabilidad “tiene como objetivo el fortalecimiento de los países del sureste de Europa en sus esfuerzos por fomentar la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la prosperidad económica, con el propósito de lograr la estabilidad en toda la región”.⁴

Hasta ahora, los países del sureste de Europa se han sentido ligeramente decepcionados por la puesta en práctica del Pacto para la Estabilidad. Esperaban que les proporcionara dinero para una reconstrucción inmediata de la región, como creyeron que había ocurrido en Europa occidental con el Plan Marshall; sin embargo, el señor Hombach, el coordinador especial, señaló que

⁴ “Stability Pact for South Eastern Europe”, *Eurobalkans*, 1999; Heimeri, 2000, pp. 4-13.

el Pacto para la Estabilidad proporciona el marco con los requisitos y las condiciones para los proyectos que deben atraer a los inversionistas. El Pacto favorece en particular los proyectos conjuntos que buscan mejorar la infraestructura de la región.

Grecia apoyó con entusiasmo el establecimiento del Pacto para la Estabilidad y declaró firmemente que esa iniciativa respondía muy bien a sus objetivos de paz y estabilidad en el área. El resultado es que Salónica, el centro metropolitano del norte de Grecia, con su situación geográfica ideal y sus excelentes instalaciones portuarias, está desempeñando un papel de capital importancia, pues fue seleccionada como sede de la Agencia para la Reconstrucción de los Balcanes, que fue constituida por la Unión Europea. Dicha organización comenzó sus operaciones en septiembre de 1999 con un financiamiento inicial de la Unión Europea de 250 millones de euros y con entre 40 y 50 empleados. La Agencia se encuentra bajo la responsabilidad total de la Unión Europea, mientras que la Comisión Europea lleva a cabo la función de supervisión directa. Los servicios técnicos se han concentrado en varios centros de reconstrucción locales, el primero de ellos en Pristina y el más reciente en Belgrado. En Salónica se llevan a cabo también algunas de las actividades y reuniones del Pacto para la Estabilidad en el Sureste de Europa.

Debido a la experiencia que la Iniciativa Royaumont ha adquirido a través de las reuniones temáticas regulares y de los proyectos puestos en práctica, en junio de 1999, en la reunión de Colonia del Consejo de Ministros de la Unión Europea, se le confió una función clave que debe desempeñar en el Pacto para la Estabilidad en los campos de los medios de comunicación, la educación y el diálogo interparlamentario.

LA INICIATIVA PARA LA COOPERATIVA DEL SURESTE DE EUROPA (ICSE)

La idea que impulsó la propuesta de la Iniciativa para la Cooperativa del Sureste de Europa fue la de crear una asociación regional destinada a fomentar la cooperación entre los estados afiliados y facilitar su integración en las estructuras europeas. La ICSE se inició en 1996 y son sus miembros Grecia, Turquía,

Albania, Bulgaria, Rumania, la FYROM, Eslovenia y Hungría. Hasta hace poco la República Federal de Yugoslavia no participaba, mientras que Croacia lo hace en calidad de observadora, e Italia y Austria son patrocinadoras. La intención de la ICSE es hacer énfasis en la planificación a escala regional y coordinarla; identificar el tipo de seguimiento que sea necesario y los vínculos faltantes; buscar una mayor participación del sector privado en los esfuerzos económicos, y proteger el medio ambiente en la región.

Por otra parte, la Iniciativa para la Cooperativa del Sureste de Europa busca promover la cooperación económica entre los estados de la región. Grecia es el único miembro de la Unión Europea que participa enteramente en la ICSE. Los grupos de trabajo establecidos en los países de la región están elaborando proyectos sobre, por ejemplo, la conexión de las redes de electricidad, el alivio de los cuellos de botella del transporte y el mejoramiento de la calidad ambiental de ríos y lagos.

LA FUERZA MULTINACIONAL DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL SURESTE DE EUROPA

Grecia fue el primer país en proponer la formación de una fuerza regional de mantenimiento de la paz formada por tropas nacionales de la propia Grecia, Turquía, Bulgaria, la FYROM, Rumania, Albania y Eslovenia, más Italia y Estados Unidos. Dicha fuerza de mantenimiento de la paz buscaría impedir que alguna crisis regional se convirtiera en un conflicto armado. También llevaría a cabo misiones humanitarias y operaría bajo la égida del Programa de Membresía para la Paz de la OTAN.

No obstante, hubo diferencias sobre el ámbito de operación y del cuartel general. Grecia había sugerido Salónica; Turquía, por su parte, Edirne; los búlgaros, Plovdiv; y los estadounidenses, ya fuese Skopje o Tirana.

Finalmente los problemas se resolvieron. El cuartel general deberá ser rotativo: durante los primeros cuatro años tendrá su sede en Plovdiv, Macedonia, y después, sucesivamente, en Rumania, Turquía y Grecia. La presidencia, el secretariado y la comisión político-militar tendrán su sede en Atenas durante los primeros dos años.

LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL MAR NEGRO

Este programa es una iniciativa importante que contribuye a la paz y la seguridad en la región mediante la cooperación económica multilateral. Además de Grecia y Albania (que no tienen costas en el mar Negro), comprende a todos los estados con litorales en el mar Negro, así como Armenia y Azerbaiján, estados del Cáucaso. Grecia es el único participante en la OEMN que es miembro de la Unión Europea.

Grecia fue uno de los miembros fundadores de la Cooperación Económica del Mar Negro (CEMN), que en 1998 se reconstituyó como una organización internacional y miembro de la Asamblea Parlamentaria de la CEMN (APCEMN).

Hasta antes de 1995 Grecia prefirió adoptar una actitud relativamente modesta, pero a principios de ese año se interesó más en el área y comenzó a desempeñar un papel más activo. Fueron varios los factores que influyeron en su nueva actitud. El primero de ellos fue una desilusión creciente respecto de la unidad o al menos la cooperación potencial en el seno de la antigua Yugoslavia. Además, la guerra que asolaba a Bosnia no daba pie para ningún optimismo en cuanto a la cooperación regional en el sureste de Europa, antes bien, incitaba a examinar con nuevos ojos otras posibilidades. Grecia comprendió la importancia del desafío que enfrentaba como único miembro de la Unión Europea en la CEMN.

El gobierno griego consideraba que el área del mar Negro era una salida económica natural para la expansión del comercio y para los planes de inversión pública y privada de Grecia en la región. La explotación de nuevos mercados a los que los hombres de negocios e inversionistas del país no tenían acceso en el pasado ofrecía nuevas oportunidades y un mayor dinamismo a la economía griega.

Desde entonces Grecia ha participado activamente en esa iniciativa, que abarca a países tanto de los Balcanes como del área del mar Negro, y está haciendo una notable contribución al desarrollo y estabilidad de toda la región. Un logro concreto y trascendental de dicha actividad es que Grecia se convirtió en el país sede de dos agencias de la CEMN: el Banco de Desarrollo y Comercio del Mar Negro, en Salónica, que contribuirá a la puesta en práctica de

proyectos específicos de gran relevancia para la región, y el Centro Internacional de Estudios sobre el Mar Negro (CIEMN), en Atenas.

Como miembro de pleno derecho de la Unión Europea, Grecia podría desempeñar un papel de primera importancia en el fortalecimiento de las relaciones entre la Unión y la CEMN. Y ello podría hacerse mediante la propuesta de la participación de la Unión Europea, y más particularmente de la Comisión Europea, en los trabajos de varias agencias de la CEMN, haciendo que la primera contribuya financieramente al desarrollo de la segunda y a la estabilidad política en el área (Valinaikis, 1999, pp. 138-139). ❁

BIBLIOGRAFÍA

- Bremmer, I., *et al.*, "Emerging Sub-Regional Cooperation Process: South-Eastern Europe. The Newly Independent States and the Mediterranean", en Cottey, A. (coord.), *Sub-Regional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, Londres, MacMillan, 1999.
- Constas, D., y C. Papatiriou, "Greek Policy Response to the Post-Cold War Balkan Environment", en Coufoudakis, V., H. Psomiades y A. Gerolymatos, *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, Nueva York, Pella, 1999.
- Fakiolas, E., "Greece in the New Balkans: A Neo-Realist Approach", *European Security*, vol. 6, núm. 4, invierno de 1997.
- General Secretariat for International Economic Relations, *Hellenic Plan for the Economic Reconstruction of the Balkans*, Atenas, Ministerio de Economía Nacional, 1999.
- Kofos, E., "Greek Policy Considerations over FYROM independence and recognition", en Pettifer, J. (coord.), *The New Macedonian Question*, Londres, MacMillan, 1999.
- Kut, S., "Turkey-Macedonian: A Curious Alliance in the Balkans", *Turkish Review of Balkan Studies*, núm. 4, 1998-1999.
- Larrabee, S., "Greek Security Concerns in the Balkans", en Coufoudakis, V., H. Psomiades y A. Gerolymatos, *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, Nueva York, Pella, 1999.
- "Stability Pact for South Eastern Europe", en *Eurobalkans*, primavera-verano de 1999; Heimeri, D. "Construire la Paix. Le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est", en *Le Courier des Pays de l'Est*, núm. 1008, septiembre de 2000.

- Tsoukalis, L. "Conclusion: Beyond the Greek Paradox", en Allison, G., y K. Nicolaidis (coords.), *The Greek Paradox. Promise vs Performance*, Cambridge, The MIT Press, 1997.
- Valinaikis, Y., "Greece and the Black Sea Economic Cooperation Group", en Coufoudakis, V., H. Psomiadis y A. Gerolymatos (coords.), *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, Nueva York, Pella, 1999.
- Veremis, T., "A Greek View of Balkan Developments", en Featherstone, K., y K. Ifantis (coords.), *Europe in Chance. Greece in a Changing Europe*, Manchester, The Manchester University Press, 1996.
- Wallden, A. S., "Greece and the Balkans: Economic Relations", en Coufoudakis, V., H. Psomiadis y A. Gerolymatos (coords.) *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, Nueva York, Pella, 1999.
- Yannas, P., "Greece's Policies in the Post-Cold War Balkans", en Danopoulos, C., y K. Messas (coords.), *Crisis in the Balkans. Views from the Participants*, Boulder, Westview Press, 1997.

