

ELS Balcans i el procés d'ampliació de la Unió Europea

Afrontar el nou impuls d'ampliació amb cautela: la perspectiva dels Balcans occidentals

Simonida Kacarska



Diverses banderes de la Unió Europea penjades als carrers de Sarajevo, el 21 de març de 2024, mentre comencen les negociacions entre la UE i Bòsnia i Hercegovina sobre l'adhesió. Fotografia: Samir Jordamovic/Anadolu via Getty Images

La invasió a gran escala d'Ucraïna per part de Rússia el febrer del 2022 ha despertat les institucions i els estats membres de la Unió Europea d'un coma que ha durat una dècada en relació amb l'ampliació. D'aleshores ençà, els dirigents europeus han començat a debatre la necessitat d'afavorir el procés d'ampliació de la UE i, fins i tot, han establert el 2030 com a possible data prevista per donar la benvinguda a nous membres de la UE. Aquest desvetllament s'ha demostrat amb decisions polítiques importants com la concessió de l'estatus de candidats als antics països de l'Associació Oriental —Ucraïna, Moldàvia i Geòrgia— i l'inici de les negociacions per a l'adhesió amb els dos primers a principis del 2024. Amb aquestes accions, els dirigents de la UE han redefinit la interpretació de les seves fronteres potencials.

Paral·lelament a aquestes decisions clau, els dirigents de la UE s'han involucrat en debats interns sobre els requisits previs per a una futura ampliació de la UE, en estat latent des de l'adhesió de Croàcia el 2013. Per primer cop en una dècada, el Consell Europeu ha

encarregat un estudi intern sobre les repercussions financeres de l'ampliació. Els debats decisius sobre les adaptacions necessàries en vista de l'ampliació també s'han complementat amb la feina d'un grup d'experts dels ministres d'Afers Exteriors francès i alemany per examinar les opcions per avançar en l'ampliació de la UE a la llum de les noves circumstàncies geopolítiques.

Mentre que, indubtablement, l'ofensiva russa ha centrat l'atenció dels líders de la UE cap a l'est, el sud-est d'Europa, com a regió bressol dels països candidats més antics per a l'adhesió a la UE, encara es troba en un punt intermedi. El 2003, amb l'anomenada agenda de Tessalònica, ja es va oferir a la regió dels Balcans occidentals —que comprèn Albània, Bòsnia i Hercegovina, Montenegro, Macedònia del Nord, Kosovo i Sèrbia i que es coneix amb el nom de Balcans occidentals 6 (WB6)— la possibilitat d'esdevenir membre de la Unió Europea. Des d'aleshores, però, el seu progrés en aquest camí ha estat molt lent. La part positiva és que l'impuls geopolític va donar lloc a decisions per a l'obertura de les negociacions sobre l'adhesió amb Macedònia del Nord i Albània el juliol del 2022, així com a la concessió de l'estatus de candidat a Bòsnia el 2023. Tanmateix, cap dels països de la regió ha progressat de manera significativa en aspectes clau per a l'adhesió a la UE, inclòs l'estat de dret, qüestió que també ha soscavat les posicions d'aquests països com a veus actives a l'hora de definir el debat sobre l'ampliació. A més, la qüestió fonamental de les disputes bilaterals a la regió continua essent una càrrega i obstaculitza el potencial de progrés. Aquestes disputes inclouen el conflicte entre Kosovo i Sèrbia, i els vetos búlgar i grec a Macedònia del Nord.

L'interès renovat per la política d'ampliació s'explica per la connexió entre l'adhesió a la UE i la seguretat. La seguretat ha passat a un primer pla

Aquest article fa una anàlisi de la resposta de les elits i els experts polítics dels Balcans occidentals a l'interès renovat per ampliar la Unió Europea, amb especial èmfasi en els elements clau que defineixen els debats sobre l'ampliació de la UE des del 2022. Aquests elements inclouen el rol de la seguretat en la política d'ampliació, debats sobre el mèrit i la velocitat del procés d'adhesió, i la integració gradual com una de les novetats més recents. Finalment, s'examina la resposta regional a les reformes institucionals de la Unió Europea com a requisit previ per a l'ampliació de la UE i es presenten les conclusions clau.

Alineació de les polítiques d'exterior i de seguretat amb la UE: el punt de partida

L'interès renovat per la política d'ampliació ha estat, amb diferència, molt més evident en els debats sobre la connexió entre l'adhesió a la UE i la seguretat. De fet, les qüestions sobre la seguretat han passat a un primer pla i s'han considerat una base essencial per a qualsevol ampliació futura de la Unió Europea. L'exemple més evident d'aquest enfocament

és el requisit que els candidats compleixin plenament i des del principi la política exterior i de seguretat comuna de la UE (PESC), que tots els països de la regió van ratificar, a excepció de Sèrbia. De fet, hi ha una clara divisió entre el discurs i les accions de Sèrbia (i de la República Srpska), pel que fa a la necessitat d'equilibrar les seves posicions amb Rússia, i la resta dels Balcans occidentals, que s'han alineat completament amb la política exterior i de seguretat comuna de la UE. Això no és cap sorpresa tenint en compte que Macedònia del Nord, Albània i Montenegro ja són estats membres de l'OTAN i que Kosovo hi té una forta presència. El raonament per part de Sèrbia sobre la seva posició ha inclòs, entre altres motius, l'argument que la regió encara està molt lluny de l'adhesió i, per tant, no cal trencar els vincles amb Rússia en vista d'una ampliació que no se sap si tindrà lloc en un futur llunyà. [1]

A l'altre extrem de l'espectre, el primer ministre albanès, Edi Rama, va ser el principal partidari que Ucraïna organitzés una cimera regional amb aquesta finalitat el febrer del 2024. A la major part de les seves declaracions durant aquest període, ha subratllat que el paper dels Balcans occidentals és cada cop més crucial per a la UE davant d'una amenaça comuna: "Ens necessiteu tant com nosaltres a vosaltres. Per què? Sobretot, per al que més estimeu: la seguretat". [2] De manera semblant, el ministre d'Afers Exteriors de Macedònia del Nord, Bujar Osmani, va crear l'anomenat Quadrilàter dels Balcans occidentals (WB QUAD), format pels països de la regió que estan totalment alineats amb la política exterior i de seguretat de la UE, amb l'objectiu de desvincular aquests països del cas de Sèrbia. [3]

Amb aquestes iniciatives, ambdós líders han intentat mostrar el seu alineament i pressionar d'aquesta manera la Unió Europea perquè reconegui més clarament el compromís dels països alineats per assumir els costos encara que no siguin membres de la Unió. Això no obstant, la resposta de la UE ha estat més aviat feble. A causa de la seva dimensió i importància política, Sèrbia no ha rebut a la pràctica un tracte gaire diferent que la resta dels països que sí que s'han alineat, fet que ha minat la credibilitat de la UE en aquest sentit.



Partidaris de l'oposició onegen una bandera de la Unió Europea i s'uneixen als estudiants serbis per bloquejar una intersecció clau de la ciutat, en una protesta contra el presumpte frau electoral a Belgrad, Sèrbia, el 29 de desembre de 2023. Aquesta és una de les mobilitzacions massives després de les eleccions parlamentàries i locals del 17 de desembre de 2023 a Sèrbia, en les quals la victòria del partit del president Aleksandar Vučić va ser qüestionada pels grups de l'oposició. Fotografia: Oliver Bunic/AFP a través de Getty Images

Velocitat/geopolítica vs. mèrits

L'exemple de la resposta ràpida de la Unió Europea per atorgar a Ucraïna, Moldàvia i Geòrgia l'estatus de candidats a la UE s'ha debatut a la regió per mitjà de diverses narratives. Les veus més crítiques de l'espectre han interpretat la velocitat dels processos actuals de presa de decisions de la UE com a exemple de la manca de voluntat autèntica de les institucions europees d'intervenir al sud-est d'Europa durant la darrera dècada. A l'extrem oposat, els partidaris de la UE als Balcans occidentals utilitzen la importància que s'ha atorgat recentment a la seguretat per reforçar les seves expectatives segons els quals, com a resposta, la UE podria facilitar el que ha esdevingut un procés d'adhesió molt lent. En diferents moments i contextos nacionals, aquestes dues narratives han configurat en gran part la resposta als Balcans occidentals després del 2022. Mentre que el primer plantejament s'ha fet servir principalment a Sèrbia i, fins a cert punt, a Bòsnia, la segona argumentació a favor d'una potencial agilització del procés ha dominat a la resta de la regió.

El missatge més directe que critica qualsevol acceleració possible ha vingut dels dirigents polítics serbis. El president serbi, Aleksandar Vučić, ha argumentat que, tot i que la UE anuncia un “big-bang” relacionat amb l’ampliació que inclouria la regió dels Balcans occidentals, això no és gaire probable, atès que Ucraïna és, en darrera instància, el més important per al conjunt de la Unió Europea. [4] Si bé la justificació d’aquesta posició està estretament vinculada a la falta d’alineament de Sèrbia amb la política exterior de la UE de la qual hem parlat anteriorment, la manca de confiança en una possible acceleració del procés també és present entre altres actors i països de la regió. No sorprèn que l’apaivagament percebut i la manca de reacció al posicionament general de Sèrbia després del 2022 per part de la UE s’hagin vist com una manera informal de donar suport a aquesta argumentació desconcertant per al futur europeu de la regió.

Els arguments sobre la capacitat realista de les actuals circumstàncies geopolítiques per accelerar el procés d’ampliació s’han fet servir de manera generalitzada a Montenegro, on s’ha promogut l’adhesió d’aquest país a la UE abans que acabi la dècada com a candidat més avançat en les negociacions. Un enfocament més prudent i equilibrat es va plantejar en el cas dels líders de Macedònia del Nord, un país que ha estat candidat a l’adhesió a la UE durant gairebé vint anys, però que es troba formalment a l’inici de les negociacions per a esdevenir estat membre. Malgrat que es tracta d’un país molt alineat amb les normes i els reglaments de la Unió Europea, ha experimentat dècades d’estancament a causa de problemes bilaterals amb els seus veïns europeus. En resposta als debats sobre la velocitat i els mèrits vinculats al procés d’ampliació, l’exministre d’Afers Exteriors del Govern de Macedònia del Nord, Bujar Osmani, ha argumentat sovint que no hi ha una “via ràpida” o una “via de servei” per a l’adhesió a la UE. En paraules seves, “ara ens hauríem de concentrar a aprofitar l’oportunitat, que serà una tasca individual basada en mèrits. El restabliment de la credibilitat i la condicionalitat s’obtindran amb els passos immediats que tant la UE com nosaltres fem per infondre dinamisme”. [5] Això no obstant, l’enfocament del nou Govern de Macedònia del Nord, que va prendre possessió el mes de juny del 2024, serà probablement més crític amb les accions de la UE, de manera similar a la posició crítica que hem vist abans.

Accelerar el procés d’adhesió és necessari, però podria minar el poder transformador de la Unió Europea en passar per alt problemes sistèmics importants als països candidats

En aquestes circumstàncies contextuais, el debat entre geopolítica i mèrits té implicacions considerables a l’hora d’entendre el procés d’adhesió a la UE en conjunt i demana molta cautela. D’una banda, accelerar el procés d’adhesió és sens dubte necessari tenint en compte que la suspensió de l’ampliació, que ha durat una dècada, ha contribuït al deteriorament de la situació sobre el terreny als Balcans occidentals. D’altra banda, aquest tipus d’enfocament podria minar el poder transformador de la Unió Europea en passar per alt problemes sistèmics importants als països candidats. Alhora, ignorar la importància geopolítica i el seu potencial per facilitar el procés d’adhesió a la Unió Europea també

alimentaria els arguments d'aquells que des de la regió afirmen que aquest procés mai no tindrà lloc i, a més, afectaria el ja inestable suport públic a favor de l'adhesió a la UE.

Aprofitar al màxim l'oferta: integració gradual

Molts dels debats sobre l'ampliació que han tingut lloc des del 2020 en relació amb les revisions de la metodologia d'adhesió s'han centrat a trobar la manera d'acostar els candidats a la UE de manera progressiva. La feina sobre aquesta qüestió es va agilitzar després de la invasió russa a Ucraïna, i el juny de l'any 2022 el Consell Europeu, a partir de les seves conclusions, i més tard la presidència txeca del 2023, van debatre l'estratègia per avançar en la integració sectorial de la regió en diversos àmbits polítics. Aquests debats han culminat amb l'adopció de l'anomenat Pla de reforma i creixement per als Balcans occidentals la primavera del 2024 i la inclusió del terme *integració gradual* a l'agenda estratègica de la Unió Europea per al període 2025-2029.

La regió dels Balcans occidentals ha seguit de prop l'agenda de la integració gradual des de les diverses perspectives dels països candidats. Tot i que, per una banda, és elogiable, la principal preocupació de la regió ha estat si els debats sobre la integració gradual estan substituint lentament la probabilitat de la plena adhesió d'aquests països. Alguns experts han expressat la seva preocupació i han afirmat que tornar a les qüestions sobre la metodologia vint anys després de la cimera de Tessalònica no és una bona notícia per al procés d'ampliació, vista la manca de claredat sobre el significat d'aquest enfocament. [6] A la UE s'han expressat preocupacions semblants i s'ha subratllat que "l'enfocament sectorial de la integració gradual és políticament atractiu i pot ser útil per accelerar el procés formal de negociació de l'adhesió. Tanmateix, no avança per si sol en el procés d'adhesió en termes legals. Se centra en una cooperació més laxa i, en general, li manca predictibilitat". [7] A l'altre extrem de l'espectre, els experts partidaris d'aquest enfocament han considerat que la integració gradual pot fer de catalitzador i desbloquejar la voluntat política de la regió, que ha mancat durant molts anys a causa de la premissa desafortunada segons la qual l'adhesió no es produirà mai. Si es pot canviar aquesta opinió i es treballa per aprofitar aquest impuls polític, hi ha possibilitats que el procés torni a agafar dinamisme. [8]

Això no obstant, des d'un punt de vista formal, la regió ha adoptat un enfocament pragmàtic envers la integració gradual com a única oferta actualment sobre la taula. De la mateixa manera que en etapes anteriors, s'observa com el lideratge de Macedònia del Nord, Albània i Montenegro en aquest període ha estat positiu en aquest sentit. Així i tot, encara hi ha la sensació que el concepte d'integració gradual està poc desenvolupat i és una tasca en procés. L'exministre d'Afers Exteriors de Macedònia del Nord va presentar la proposta més elaborada a través del concepte de "més integració abans de l'adhesió", amb diversos elements: la participació dels Balcans Occidentals (WB6), sense dret de vot, als grups de treball del Consell; facilitar la inclusió als instruments de l'estat de dret de la UE; l'adhesió al mercat únic amb el suport d'un esquema independent, com els fons de cohesió i estructurals, i la inclusió addicional en altres organismes de la UE. [9] Els dirigents d'Albània, que han ostentat la presidència del Procés de Berlín o de la cimera dels Balcans occidentals del 2023, han estat fermes defensors d'aquest enfocament i han presentat

propostes per fer-lo arribar més lluny. El primer ministre de Montenegro, Miloško Spajić, ha posat en relleu diverses vegades que donen molt valor als diversos aspectes de la integració gradual a fi de preparar l'ampliació, assenyalant que el Pla de reforma i creixement podria ser un punt d'inflexió i aportar beneficis a aquests països abans de l'adhesió. [10]



El Pont Vell de la ciutat de Mostar, a Bòsnia i Hercegovina, il·luminat amb els colors de la bandera europea el 12 d'octubre de 2022, després que la Comissió Europea proposés atorgar a Bòsnia l'estatus de país candidat a l'adhesió. Fotografia: X/Johann Sattler

L'elefant a l'habitació: reformes internes a la UE com a (pre)requisit per a l'ampliació?

El nou enfocament de la UE sobre el procés d'ampliació ha tingut lloc juntament amb els debats sobre les reformes internes de la Unió, promogudes principalment per França i Alemanya. El dilema comú a la regió ha estat si el debat sobre les reformes internes de la UE podria portar a un bloqueig i segrestar la possibilitat de qualsevol ampliació futura. Aquesta lògica sosté en gran manera la posició de Montenegro, el país més avançat formalment en el procés d'adhesió, que advoca per la seva inclusió en una UE de vint-i-vuit sense cap reforma institucional i, d'aquesta manera, espera evitar el procediment previst a la Constitució francesa.

Més enllà de les preocupacions importants sobre un possible bloqueig a la Unió Europea,

no s'ha produït un debat substancial a la regió sobre les reformes institucionals a la UE com a prerequisit per a l'ampliació. En la seva qualitat de president de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), molt enfocada en la política exterior, el 2023 l'aleshores ministre d'Afers Exteriors de Macedònia del Nord, Bujar Osmani, va comentar diverses vegades que els debats sobre la reforma interna i l'ampliació "representen dues cares de la mateixa moneda. No veig que s'excloguin, sinó que es complementen profundament i milloren si s'executen en paral·lel. La profunditat dels debats actuals en diverses configuracions —des de caps d'estat i de govern fins a ministres i experts— ens anima a creure que aquests processos es trobaran en un futur pròxim. Fins que no acabem els nostres deures, la UE té temps de sobres per preparar-se". [11]

Els partidaris de la integració gradual a la UE consideren que aquest enfocament pot fer de catalitzador a la regió. Si es treballa per aprofitar l'impuls polític, el procés pot tornar a agafar dinamisme

Si esgarrapem la superfície de les declaracions polítiques, pel que fa als debats sobre les reformes internes a la UE, gran part de l'atenció s'ha centrat en el possible canvi a un sistema de votació per majoria qualificada (QMV, per les seves sigles en anglès) en els passos intermedis de les negociacions d'adhesió a la UE. No és cap sorpresa si tenim en compte que a la regió abunden els vetos múltiples i les disputes bilaterals. Des de la perspectiva de la regió, l'ús del sistema de votació per majoria qualificada a les negociacions d'adhesió seria un canvi molt benvingut, ja que es considera que protegeix els candidats en aquests enfrontaments desiguals amb els estats membres quan es troben en una disputa bilateral.

En quin punt ens trobem i què ens espera?

Si ens centrem en la resposta dels Balcans occidentals dos anys després de la invasió a gran escala d'Ucraïna per part de Rússia, veiem un resultat irregular. En primer lloc, a excepció de Sèrbia, la regió s'ha alineat gairebé immediatament amb les sancions de la UE sobre Rússia, i ha mostrat tot seguit la seva solidaritat i orientació geopolítica sense una oposició significativa entre les seves poblacions. Per als països alineats, el suport a Ucraïna continua basant-se no sols en l'orientació dels seus valors i la pertinença a l'OTAN, sinó també en els vincles intrínsecs de la regió amb la Unió Europea.

En segon lloc, la regió està immersa en un debat sobre l'equilibri entre el paper de la geopolítica i el mèrit en el procés d'ampliació i adhesió. Tot i que els darrers dos anys ens han mostrat el paper destacat de la geopolítica, la regió necessita un enfocament significatiu en les reformes i els ajustaments en vista de l'adhesió a la UE. La UE i els candidats haurien de trobar una fórmula comuna per fer servir l'argumentació geopolítica i alhora mantenir el mèrit del procés a fi de salvaguardar la futura Unió com a ordenament

jurídic.

En tercer lloc, en resposta al suport de les institucions i els estats membres de la UE a la integració gradual, els dirigents regionals han contribuït activament al debat sobre com promoure vincles polítics més forts amb la regió per mitjà d'algunes formes d'integració sectorial. L'objectiu últim d'aquests esforços és acostar la UE als ciutadans de la regió i facilitar una convergència econòmica molt necessària. Mentre el desenvolupament d'aquests enfocaments encara està en procés, la gran preocupació als Balcans occidentals continua sent si l'oferta d'adhesió encara té credibilitat i si està sobre la taula.

Finalment, els debats sobre l'ampliació després del 2022 han tornat a centrar l'atenció en la reforma institucional de la UE com a prerequisit per a l'ampliació. La preocupació comuna als Balcans occidentals en relació amb els debats sobre les reformes internes a la UE és que la incapacitat dels estats membres per decidir sobre aquests grans passos pugui bloquejar qualsevol ampliació en el futur immediat. Més enllà d'aquesta preocupació general, quan es debaten les reformes per als processos interns de presa de decisions no sorprèn que les preocupacions dels Balcans occidentals se centrin principalment en la possibilitat d'introduir una presa de decisions més laxa en els passos intermedis de l'adhesió com una manera de fer front a l'amenaça perpètua dels vetos.

La UE i els països candidats a l'adhesió haurien de trobar una fórmula comuna per fer servir l'argument geopolític i alhora mantenir el mèrit del procés per tal de salvaguardar l'ordenament jurídic

En conclusió, gairebé tres anys després de la invasió a gran escala d'Ucraïna per part de Rússia i de l'interès renovat en una propera ampliació de la UE, els Balcans occidentals mantenen una actitud realista respecte a la perspectiva de la seva pròpia adhesió. El nou impuls de l'ampliació s'ha afrontat amb cautela i, pels motius exposats anteriorment, no ha suposat una empena comparable a l'observada a Ucraïna i Moldàvia, almenys fins a l'estiu del 2024. Els Balcans occidentals (WB6) també han mantingut un registre lent del seu progrés i la seva transformació. Sembla que molta gent a la regió espera la nova Comissió i el comissari responsable dels països candidats per veure quin camí seguirà la política d'ampliació en el futur.

REFERÈNCIES

- 1 — Ministeri d'Afers Exteriors de Sèrbia (2023). "Dacic: EU enlargement policy needs to be revitalised". Nota de premsa de l'MFA. República de Sèrbia. [Disponible en línia](#).
- 2 — Taylor, A. (2024). "Rama: Western Balkans support key for Ukraine amid Western 'excuses'". Euractiv. [Disponible en línia](#).

- 3 — Kolekevski, I. (2023). “Osmani: QUAD initiative aims to show and validate full alignment with EU foreign policy”. MIA, Macedònia del Nord. [Disponible en línia](#).
- 4 — Glas Amerike VoA. (2024). “Vučić i Varhelji o ubrzanju pristupa Srbije i regiona Evropskoj uniji”. [Disponible en línia](#).
- 5 — Brzozowski, A. (2023). “Gradual integration best path to EU membership, two ministers say”. Euractiv. [Disponible en línia](#).
- 6 — Gajić, D. (2022). “Predlog fazne integracije Zapadnog Balkana u EU – vest koju je region dugo čekao”. Radiotelevizió pública de Sèrbia (RTS). [Disponible en línia](#).
- 7 — Blockmans, S.; Emerson, M. *et al.* (2023). “The limits of gradual sectoral integration between the EU and the candidate countries”. European Western Balkans. [Disponible en línia](#).
- 8 — Gajić, D. (2022). “Predlog fazne integracije Zapadnog Balkana u EU – vest koju je region dugo čekao”. Radiotelevizió pública de Sèrbia (RTS). [Disponible en línia](#).
- 9 — Brzozowski, A. (2023). “Gradual integration best path to EU membership, two ministers say”. Euractiv. [Disponible en línia](#).
- 10 — Vijesti. (2024). “Spajić: Postepena integracija u sistem EU mogla bi biti ključna za zemlje kandidate”. [Disponible en línia](#).
- 11 — Brzozowski, A. (2023). “Gradual integration best path to EU membership, two ministers say”. Euractiv. [Disponible en línia](#).

Simonida Kacarska

Simonida Kacarska és directora de l'Institut de Política Europea (EPI), un think tank amb seu a Skopje, Macedònia del Nord. És doctora en Política i Estudis Internacionals per la Universitat de Leeds i té un màster en Política Europea pel Sussex European Institute, ambdues institucions del Regne Unit. Té vint anys d'experiència en qüestions de transformació política i integració europea dels Balcans en sectors governamentals, acadèmics i think tanks. És autora de diverses publicacions i ha fet recerca acadèmica i estudis relacionats amb les polítiques públiques. És col·laboradora habitual en mitjans de comunicació i porta a terme serveis de consultoria per a organitzacions internacionals. Els anys 2017 i 2018 va ser Marshall Memorial Fellow del German Marshall Fund dels Estats Units i Policy Leader Fellow a l'Institut Universitari Europeu de Florència. Des de principis del 2024, participa en el projecte pilot del Comitè Econòmic i Social Europeu, que convida representants d'organitzacions de la societat civil de països candidats a l'adhesió a la UE a convertir-se en “membres candidats a l'ampliació”.