LOS BALCANES Y EL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Afrontar el nuevo impulso de ampliación con cautela: la perspectiva de los Balcanes occidentales

Simonida Kacarska



Banderas de la Unión Europea colgadas en las calles mientras comienzan las negociaciones entre la UE y Bosnia y Herzegovina sobre la adhesión del país a Sarajevo, Bosnia y Herzegovina, el 21 de marzo de 2024. Foto: Samir Jordamovic/Anadolu vía Getty Images

La invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia en febrero del 2022 ha despertado las instituciones y los estados miembros de la Unión Europea de un coma que ha durado una década en relación con la ampliación. Desde entonces, los dirigentes europeos han empezado a debatir la necesidad de favorecer el proceso de ampliación de la UE e, incluso, han establecido el 2030 como posible fecha prevista para dar la bienvenida a nuevos miembros. Este desvelo se ha demostrado con decisiones políticas importantes como la concesión del estatus de candidatos a los antiguos países de la Asociación Oriental —Ucrania, Moldavia y Georgia— y el inicio de las negociaciones para la adhesión con los dos primeros a principios del 2024. Con estas acciones, los dirigentes de la UE han redefinido la interpretación de sus fronteras potenciales.

Paralelamente a estas decisiones clave, los dirigentes de la UE se han involucrado en debates internos sobre los requisitos previos para una futura ampliación de la UE, en estado latente desde la adhesión de Croacia en el 2013. Por primera vez en una década, el

Consejo Europeo ha encargado un estudio interno sobre las repercusiones financieras de la ampliación. Los debates decisivos sobre las adaptaciones necesarias en vista de la ampliación también se han complementado con el trabajo de un grupo de expertos de los ministros de Asuntos Exteriores, francés y alemán, para examinar las opciones para avanzar en la ampliación de la UE a la luz de las nuevas circunstancias geopolíticas.

Mientras que, indudablemente, la ofensiva rusa ha centrado la atención de los líderes de la UE hacia el este, el sureste de Europa, como región cuna de los países candidatos más antiguos para la adhesión a la UE, todavía se encuentra en un punto intermedio. En el 2003, con la conocida como agenda de Tesalónica, ya se ofreció a la región de los Balcanes occidentales —que comprende Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte, Kosovo y Serbia y que se conoce con el nombre de Balcanes occidentales 6 (WB6)— la posibilidad de convertirse en miembro de la Unión Europea. Desde entonces, sin embargo, su progreso en este camino ha sido muy lento. La parte positiva es que el impulso geopolítico dio lugar a decisiones para la apertura de las negociaciones sobre la adhesión con Macedonia del Nord y Albania en julio del 2022, así como a la concesión del estatus de candidato a Bosnia en el 2023. Sin embargo, ninguno de los países de la región ha progresado de manera significativa en aspectos clave para la adhesión a la UE, incluido el estado de derecho, cuestión que también ha socavado las posiciones de estos países como voces activas a la hora de definir el debate sobre la ampliación. Además, la cuestión fundamental de las disputas bilaterales en la región sigue siendo una carga y obstaculiza el potencial de progreso. Estas disputas incluyen el conflicto entre Kosovo y Serbia, y los vetos búlgaro y griego en Macedonia del Norte.

> El interés renovado por la política de ampliación se explica por la conexión entre la adhesión a la UE y la seguridad. La seguridad ha pasado a un primer plano

Este artículo hace un análisis de la respuesta de las élites y los expertos políticos de los Balcanes occidentales al interés renovado por ampliar la Unión Europea, con especial énfasis en los elementos clave que definen los debates sobre la ampliación de la UE desde el 2022. Estos elementos incluyen el rol de la seguridad en la política de ampliación, debates sobre el mérito y la velocidad del proceso de adhesión, y la integración gradual como una de las novedades más recientes. Finalmente, se examina la respuesta regional a las reformas institucionales de la Unión Europea como requisito previo para la ampliación y se presentan las conclusiones clave.

Alineación de las políticas de exteriores y de seguridad con la UE: el punto de partida

El interés renovado por la política de ampliación ha sido, con diferencia, mucho más evidente en los debates sobre la conexión entre la adhesión a la UE y la seguridad. De hecho, las cuestiones sobre la seguridad han pasado a un primer plano y se han considerado una base esencial para cualquier ampliación futura de la Unión Europea. El ejemplo más evidente de este enfoque es el requisito de que los candidatos cumplan plenamente y desde el principio la política exterior y de seguridad común de la UE (PASTO), que todos los países de la región ratificaron, a excepción de Serbia. De hecho, hay una clara división entre el discurso y las acciones de Serbia (y de la República Srpska), con respecto a la necesidad de equilibrar sus posiciones con Rusia, y el resto de los Balcanes occidentales, que se han alineado completamente con la política exterior y de seguridad común de la UE. Eso no es ninguna sorpresa teniendo en cuenta que Macedonia del Norte, Albania y Montenegro ya son estados miembros de la OTAN y que Kosovo tiene una fuerte presencia. El razonamiento por parte de Serbia sobre su posición ha incluido, entre otros motivos, el argumento que la región todavía está muy lejos de la adhesión y, por lo tanto, no hay que romper los vínculos con Rusia en vista de una ampliación que no se sabe si tendrá lugar en un futuro lejano. [1]

En el otro extremo del espectro, el primer ministro albanés, Edi Rama, fue el principal partidario de que Ucrania organizara una cumbre regional con esta finalidad en febrero del 2024. En la mayor parte de sus declaraciones durante este periodo, ha subrayado que el papel de los Balcanes occidentales es cada vez más crucial para la UE ante una amenaza común: “Nos necesitáis tanto como nosotros a vosotros. ¿Por qué? Sobre todo, por lo que más amáis: la seguridad”. [2] De manera parecida, el ministro de Asuntos Exteriores de Macedonia del Norte, Bujar Osmani, creó el llamado Cuadrilátero de los Balcanes occidentales (WB QUAD), formado por los países de la región que están totalmente alineados con la política exterior y de seguridad de la UE, con el objetivo de desvincular estos países del caso de Serbia. [3]

Con estas iniciativas, ambos líderes han intentado mostrar su alineamiento y presionar de esta manera la Unión Europea para que reconozca más claramente el compromiso de los países alineados para asumir los costes aunque no sean miembros de la Unión. No obstante, la respuesta de la UE ha sido más bien débil. A causa de su dimensión e importancia política, Serbia no ha recibido en la práctica un trato muy diferente que el resto de los países que sí que se han alineado, hecho que ha minado la credibilidad de la UE en este sentido.



Partidarios de la oposición ondean una bandera de la Unión Europea y se unen a los estudiantes serbios para bloquear una intersección clave de la ciudad, en una protesta contra el presunto fraude electoral en Belgrado, Serbia, el 29 de diciembre de 2023. Esta es una de les movilizaciones masivas después de las elecciones parlamentarias y locales del 17 de diciembre de 2023 en Serbia, en las cuales la victoria del partido del presidente Aleksandar Vučić fue cuestionada por los grupos de la oposición. Fotografía: Oliver Bunic/AFP a través de Getty Images

Velocidad/geopolítica vs. méritos

El ejemplo de la respuesta rápida de la Unión Europea para otorgar a Ucrania, Moldavia y Georgia el estatus de candidatos a la UE se ha debatido en la región por medio de varias narrativas. Las voces más críticas del espectro han interpretado la velocidad de los procesos actuales de toma de decisiones de la UE como ejemplo de la falta de voluntad auténtica de las instituciones europeas de intervenir en el sureste de Europa durante la última década. En el extremo opuesto, los partidarios de la UE en los Balcanes occidentales utilizan la importancia que se ha otorgado recientemente a la seguridad para reforzar sus expectativas según los cuales, como respuesta, la UE podría facilitar lo que se ha convertido en un proceso de adhesión muy lento. En diferentes momentos y contextos nacionales, estas dos narrativas han configurado en gran parte la respuesta a los Balcanes occidentales después del 2022. Mientras que el primer planteamiento se ha utilizado principalmente en Serbia y, hasta cierto punto, en Bosnia, la segunda argumentación a favor de una potencial agilización del proceso ha dominado en el resto de la región.

El mensaje más directo que critica cualquier aceleración posible ha venido de los dirigentes políticos serbios. El presidente serbio, Aleksandar Vučić, ha argumentado que, aunque la UE anuncia un "big-bang" relacionado con la ampliación que incluiría la región de los Balcanes occidentales, eso no es muy probable, dado que Ucrania es, en última instancia, lo más importante para el conjunto de la Unión Europea [4] Si bien la justificación de esta posición está estrechamente vinculada a la falta de alineación de Serbia con la política exterior de cuya UE hemos hablado anteriormente, la falta de confianza en una posible aceleración del proceso también está presente entre otros actores y países de la región. No sorprende que el apaciguamiento percibido y la falta de reacción al posicionamiento general de Serbia después del 2022 por parte de la UE se hayan visto como una manera informal de dar apoyo a esta argumentación desconcertante para el futuro europeo de la región.

Los argumentos sobre la capacidad realista de las actuales circunstancias geopolíticas para acelerar el proceso de ampliación se han hecho servir de manera generalizada en Montenegro, donde se ha promovido la adhesión de este país a la UE, antes de que acabe la década, como candidato más adelantado en las negociaciones. Un enfoque más prudente y equilibrado se planteó en el caso de los líderes de Macedonia del Norte, un país que ha sido candidato a la adhesión a la UE durante casi veinte años, pero que se encuentra formalmente al inicio de las negociaciones para convertirse en estado miembro. Aunque se trata de un país muy alineado con las normas y los reglamentos de la Unión Europea, ha experimentado décadas de estancamiento a causa de problemas bilaterales con sus vecinos europeos. En respuesta a los debates sobre la velocidad y los méritos vinculados al proceso de ampliación, el exministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de Macedonia del Norte, Bujar Osmani, ha argumentado a menudo que no hay una "vía rápida" o una "vía de servicio" para la adhesión a la UE. En palabras suyas, "ahora nos tendríamos que concentrar en aprovechar la oportunidad, que será una tarea individual basada en méritos. El restablecimiento de la credibilidad y la condicionalidad se obtendrán con los pasos inmediatos que tanto la UE como nosotros damos para infundir dinamismo". [5] No obstante, el enfoque del nuevo Gobierno de Macedonia del Norte, que tomó posesión el mes de junio del 2024, será probablemente más crítico con las acciones de la UE, de manera similar a la posición crítica que hemos visto antes.

> Acelerar el proceso de adhesión es necesario, pero podría minar el poder transformador de la Unión Europea en pasar por alto problemas sistémicos importantes en los países candidatos

En estas circunstancias contextuales, el debate entre geopolítica y méritos tiene implicaciones considerables a la hora de entender el proceso de adhesión a la UE en conjunto y pide mucha cautela. Por una parte, acelerar el proceso de adhesión es sin duda necesario teniendo en cuenta que la suspensión de la ampliación, que ha durado una década, ha contribuido al deterioro de la situación sobre el terreno en los Balcanes occidentales. Por otra parte, este tipo de enfoque podría minar el poder transformador de la

Unión Europea al pasar por alto problemas sistémicos importantes en los países candidatos. Al mismo tiempo, ignorar la importancia geopolítica y su potencial para facilitar el proceso de adhesión a la Unión Europea también alimentaría los argumentos de aquellos que desde la región afirman que este proceso nunca tendrá lugar y, además, afectaría al ya inestable apoyo público a favor de la adhesión a la UE.

Aprovechar al máximo la oferta: integración gradual

Muchos de los debates sobre la ampliación que han tenido lugar desde el 2020 en relación con las revisiones de la metodología de adhesión se han centrado en encontrar la manera de acercar a los candidatos a la UE de manera progresiva. El trabajo sobre esta cuestión se agilizó después de la invasión rusa en Ucrania, y en junio del año 2022 el Consejo Europeo, a partir de sus conclusiones, y más tarde la presidencia checa del 2023, debatieron la estrategia para avanzar en la integración sectorial de la región en varios ámbitos políticos. Estos debates han culminado con la adopción del llamado Plan de reforma y crecimiento para los Balcanes occidentales la primavera del 2024 y la inclusión del término *integración gradual* en la agenda estratégica de la Unión Europea para el periodo 2025-2029.

La región de los Balcanes occidentales ha seguido de cerca la agenda de la integración gradual desde las diversas perspectivas de los países candidatos. Aunque, por una parte, es elogiable, la principal preocupación de la región ha sido si los debates sobre la integración gradual están sustituyendo lentamente la probabilidad de la plena adhesión de estos países. Algunos expertos han expresado su preocupación y han afirmado que volver a las cuestiones sobre la metodología veinte años después de la cumbre de Tesalónica no es una buena noticia para el proceso de ampliación, vista la falta de claridad sobre el significado de este enfoque. [6] En la UE se han expresado preocupaciones parecidas y se ha subrayado que “el enfoque sectorial de la integración gradual es políticamente atractivo y puede ser útil para acelerar el proceso formal de negociación de la adhesión. Sin embargo, no avanza por sí solo en el proceso de adhesión en términos legales. Se centra en una cooperación más laxa y, en general, le falta predictibilidad”. [7] En el otro extremo del espectro, los expertos partidarios de este enfoque han considerado que la integración gradual puede hacer de catalizador y desbloquear la voluntad política de la región, que ha fallado durante muchos años a causa de la premisa desafortunada según la cual la adhesión no se producirá nunca. Si se puede cambiar esta opinión y se trabaja para aprovechar este impulso político, hay posibilidades que el proceso vuelva a coger dinamismo. [8]

No obstante, desde un punto de vista formal, la región ha adoptado un enfoque pragmático hacia la integración gradual como única oferta actualmente sobre la mesa. De la misma manera que en etapas anteriores, se observa como el liderazgo de Macedonia del Norte, Albania y Montenegro en este periodo ha sido positivo en este sentido. Así y todo, todavía está la sensación que el concepto de integración gradual está poco desarrollado y es una tarea en proceso. El exministro de Asuntos Exteriores de Macedonia del Norte presentó la propuesta más elaborada a través del concepto de “más integración antes de la adhesión”, con varios elementos: la participación de los Balcanes Occidentales (WB6), sin derecho de voto, en los grupos de trabajo del Consejo; facilitar la inclusión en los instrumentos del

estado de derecho de la UE; la adhesión al mercado único con el apoyo de un esquema independiente, como los fondos de cohesión y estructurales, y la inclusión adicional en otros organismos de la UE. [9] Los dirigentes de Albania, que han ostentado la presidencia del Proceso de Berlín o de la cumbre de los Balcanes occidentales del 2023, han sido firmes defensores de este enfoque y han presentado propuestas para hacerlo llegar más lejos. El primer ministro de Montenegro, Milojko Spajić, ha puesto de relieve varias veces que dan mucho valor a los diversos aspectos de la integración gradual con el fin de preparar la ampliación, señalando que el Plan de reforma y crecimiento podría ser un punto de inflexión y aportar beneficios a estos países antes de la adhesión. [10]



El Puente Viejo de la ciudad de Mostar, en Bosnia y Herzegovina, iluminado con los colores de la bandera europea el 12 de octubre de 2022, después de que la Comisión Europea propusiera otorgar a Bosnia el estatus de país candidato a la adhesión. Fotografía: X/Johann Sattler

El elefante en la habitación: ¿reformas internas en la UE com (pre)requisito para la ampliación?

El nuevo enfoque de la UE sobre el proceso de ampliación ha tenido lugar junto con los debates sobre las reformas internas de la Unión, promovidas principalmente por Francia y Alemania. El dilema común a la región ha sido si el debate sobre las reformas internas podría conllevar un bloqueo y secuestrar la posibilidad de cualquier ampliación futura. Esta

lógica sostiene en gran medida la posición de Montenegro, el país más adelantado formalmente en el proceso de adhesión, que aboga por su inclusión en una UE de veintiocho sin ninguna reforma institucional y, de esta manera, espera evitar el procedimiento previsto en la Constitución francesa.

Más allá de las preocupaciones importantes sobre un posible bloqueo en la Unión Europea, no se ha producido un debate sustancial en la región sobre las reformas institucionales en la UE como prerrequisito para la ampliación. En su calidad de presidente de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), muy enfocada en la política exterior, en el 2023 el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Macedonia del Norte, Bujar Osmani, comentó varias veces que los debates sobre la reforma interna y la ampliación "representan dos caras de la misma moneda. No veo que se excluyan, sino que se complementan profundamente y mejoran si se ejecutan en paralelo. La profundidad de los debates actuales en varias configuraciones —desde jefes de estado y de gobierno hasta ministros y expertos— nos anima a creer que estos procesos se encontrarán en un futuro próximo. Hasta que no acabemos nuestros deberes, la UE tiene tiempo de sobra para prepararse". [11]

> Los partidarios de la integración gradual en la UE consideran que este enfoque puede ser un catalizador para la región. Si se trabaja para aprovechar el impulso político, el proceso puede coger dinamismo de nuevo

Si rascamos la superficie de las declaraciones políticas, con respecto a los debates sobre las reformas internas de la UE, gran parte de la atención se ha centrado en el posible cambio a un sistema de votación por mayoría cualificada (QMV, para sus siglas en inglés) en los pasos intermedios de las negociaciones de adhesión a la UE. No es ninguna sorpresa si tenemos en cuenta que en la región abundan los vetos múltiples y las disputas bilaterales. Desde la perspectiva de la región, el uso del sistema de votación por mayoría cualificada en las negociaciones de adhesión sería un cambio muy bienvenido, ya que se considera que protege a los candidatos en estos enfrentamientos desiguales con los estados miembros cuando se encuentran en una disputa bilateral.

¿En qué punto nos encontramos y qué nos espera?

Si nos centramos en la respuesta de los Balcanes occidentales dos años después de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, vemos un resultado irregular. En primer lugar, a excepción de Serbia, la región se ha alineado casi inmediatamente con las sanciones de la UE sobre Rusia, y ha mostrado acto seguido su solidaridad y orientación geopolítica sin una oposición significativa entre sus poblaciones. Para los países alineados, el apoyo a Ucrania sigue basándose no solamente en la orientación de sus valores y la pertenencia a la OTAN, sino también en los vínculos intrínsecos de la región con la Unión

Europea.

En segundo lugar, la región está inmersa en un debate sobre el equilibrio entre el papel de la geopolítica y el mérito en el proceso de ampliación y adhesión. Aunque los últimos dos años nos han mostrado el papel destacado de la geopolítica, la región necesita un enfoque significativo en las reformas y los ajustes en vista de la adhesión a la UE. La UE y los candidatos tendrían que encontrar una fórmula común para utilizar la argumentación geopolítica y al mismo tiempo mantener el mérito del proceso con el fin de salvaguardar la futura Unión como ordenamiento jurídico.

En tercer lugar, en respuesta al apoyo de las instituciones y los estados miembros de la UE a la integración gradual, los dirigentes regionales han contribuido activamente al debate sobre cómo promover vínculos políticos más fuertes con la región por medio de algunas formas de integración sectorial. El objetivo último de estos esfuerzos es acercar la UE a los ciudadanos de la región y facilitar una convergencia económica muy necesaria. Mientras el desarrollo de estos enfoques todavía está en proceso, la gran preocupación en los Balcanes occidentales sigue siendo si la oferta de adhesión todavía tiene credibilidad y si está sobre la mesa.

Finalmente, los debates sobre la ampliación después del 2022 han vuelto a centrar la atención en la reforma institucional de la UE como prerrequisito para la ampliación. La preocupación común en los Balcanes occidentales en relación con los debates sobre las reformas internas en la UE es que la incapacidad de los estados miembros para decidir sobre estos grandes pasos pueda bloquear cualquier ampliación en el futuro inmediato. Más allá de esta preocupación general, cuando se debaten las reformas para los procesos internos de toma de decisiones no sorprende que las preocupaciones de los Balcanes occidentales se centren principalmente en la posibilidad de introducir una toma de decisiones más laxa en los pasos intermedios de la adhesión como una manera de hacer frente a la amenaza perpetua de los vetos.

> La UE y los países candidatos a la adhesión deberían encontrar una fórmula comuna para usar el argumento geopolítico y a la vez mantener el mérito del proceso para salvaguardar el ordenamiento jurídico

En conclusión, casi tres años después de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia y del interés renovado en una próxima ampliación de la UE, los Balcanes occidentales mantienen una actitud realista con respecto a la perspectiva de su propia adhesión. El nuevo impulso de la ampliación se ha afrontado con cautela y, por los motivos expuestos anteriormente, no ha supuesto un empuje comparable a la observada en Ucrania y Moldavia, al menos hasta el verano del 2024. Los Balcanes occidentales (WB6) también han mantenido un registro lento de su progreso y su transformación. Parece que mucha gente en la región espera la nueva Comisión y el comisario responsable de los países candidatos

para ver qué camino seguirá la política de ampliación en el futuro.

REFERENCIAS

1 — Ministerio de Asuntos Exteriores de Serbia (2023). “Dacic: EU enlargement policy needs to be revitalised”. Nota de prensa de l’MFA. República de Serbia. Disponible en línea.
2 — Taylor, A. (2024). “Rama: Western Balkans support key for Ukraine amid Western ‘excuses’”. Euractiv. Disponible en línea.
3 — Kolekevski, I. (2023). “Osmani: QUAD initiative aims to show and validate full alignment with EU foreign policy”. MIA, Macedonia del Norte. Disponible en línea.
4 — Glas Amerike VoA. (2024). “Vučić i Varhelji o ubrzanju pristupa Srbije i regiona Evropskoj uniji”. Disponible en línea.
5 — Brzozowski, A. (2023). “Gradual integration best path to EU membership, two ministers say”. Euractiv. Disponible en línea.
6 — Gajić, D. (2022). “Predlog fazne integracije Zapadnog Balkana u EU – vest koju je region dugo čekao”. Radiotelevisión pública de Serbia (RTS). Disponible en línea.
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 línea.
8 — Gajić, D. (2022). “Predlog fazne integracije Zapadnog Balkana u EU – vest koju je region dugo čekao”. Radiotelevisión pública de Serbia (RTS). Disponible en línea.
9 — Brzozowski, A. (2023). “Gradual integration best path to EU membership, two ministers say”. Euractiv. Disponible en línea.
10 — Vijesti. (2024). “Spajić: Postepena integracija u sistem EU mogla bi biti ključna za zemlje kandidate”. Disponible en línea.
11 — Brzozowski, A. (2023). “Gradual integration best path to EU membership, two ministers say”. Euractiv. Disponible en línea.

Simonida Kacarska

Simonida Kacarska es directora del Instituto de Política Europea (EPI), un think tank con sede en Skopje, Macedonia del Norte. Es doctora en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Leeds y posee un máster en Política Europea por el Sussex European Institute, ambas instituciones del Reino Unido. Tiene veinte años de experiencia en cuestiones de transformación política e integración europea de los Balcanes en sectores gubernamentales, académicos y think tanks. Es autora de varias publicaciones y ha realizado investigación académica y estudios relacionados con las políticas públicas. Es colaboradora habitual en medios de comunicación y realiza servicios de consultoría para organizaciones internacionales. En 2017 y 2018 fue Marshall Memorial Fellow del German Marshall Fund de Estados Unidos y Policy Leader Fellow en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Desde principios de 2024, participa en el proyecto piloto del Comité Económico y Social Europeo, que invita a representantes de organizaciones de la sociedad civil de países candidatos a la adhesión a la UE a convertirse en "miembros candidatos a la ampliación".