

EDITORIAL

Editorial: los Balcanes, en la encrucijada

Ruth Ferrero-Turrión, Ioannis Armakolas



Manifestantes en contra del gobierno participan en una manifestación en el boulevard Nacionalne Revolucije, que es la línea que marca la separación entre el oeste y el este de la ciudad, en Mostar, Bosnia y Herzegovina, el 19 de febrero de 2014. Fotografía:

REUTERS/Dado Ruvic

En las décadas recientes, y quizás incluso desde hace más tiempo, no hemos prestado suficiente atención a los Balcanes, una región periférica de la Unión Europea. Las guerras de los años noventa, que llevaron a la disolución de Yugoslavia, y la mala gestión postconflicto tanto por parte de los actores locales como globales (principalmente Estados Unidos y la UE), han dejado a los países afectados desamparados. Durante años, la región ha esperado que se cumplieran las promesas que Bruselas hacía cuando se celebraban cumbres, comenzando por las de Santa María da Feira y Zagreb en 2000. En la Cumbre de Salónica de 2003, el Consejo Europeo se comprometió a evaluar el proceso de ampliación caso por caso, es decir, según el progreso de cada país. Entonces se adoptó el llamado enfoque de carrera, que introdujo ciertas implementaciones como el Proceso de Estabilización y Asociación en 2000, con el cual la UE quería estabilizar y acelerar la ampliación (o al menos eso se dijo). Sin embargo, solo unos pocos países de la región han logrado avanzar en el proceso de adhesión y se han convertido en estados miembros: Eslovenia en 2004, Bulgaria y Rumanía en 2007 y Croacia años después, en 2013. Luego, lo único que ha recibido la región ha sido silencio e indiferencia; esto ha continuado así hasta la llegada de crisis humanitarias y geopolíticas.

Durante la década de 2010, las políticas de la Unión Europea dieron un giro importante en

el camino hacia el preciado objetivo de integrar los Balcanes occidentales a la UE, mientras que, durante este período, la frustración de los países de la región crecía exponencialmente. Las razones eran diversas: la preocupación de la UE por afrontar los retos políticos de las sucesivas crisis graves que se entrelazaban, el giro conservador en las sociedades europeas tras la crisis de la zona euro, la complejidad de los problemas interrelacionados en los Balcanes (que incluían una gran cantidad de cuestiones de estatus sin resolver), etcétera. La lista sigue.

Independientemente de los motivos, aunque justificados, de la fatiga creciente de la ampliación europea, el mensaje no pasó desapercibido para las élites políticas y la ciudadanía de los Balcanes. La UE había prometido integrar los Balcanes occidentales, pero obviamente no tenía prisa por aceptar nuevos miembros, y la expectativa de la adhesión podía ser, incluso, cuestionada. Por si alguien lo dudaba, la declaración de 2014 del entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, afirmando que no habría procesos de adhesión durante su mandato, consolidó el temor de que las reglas del juego habían cambiado en el ámbito de la ampliación de la UE.

Durante la década siguiente, la fortuna de la región ha empeorado indudablemente. Condicionados por circunstancias difíciles, los países de la región han abandonado las esperanzas que tenían puestas en la Unión Europea. La UE no solo ha perdido credibilidad entre la población de estos países, sino que, además, ha perdido la influencia que ejercía, asumida ahora por otros actores como Rusia, China, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos.

En 2014, Alemania lanzó una iniciativa conocida como el Proceso de Berlín, que pretendía asegurar que los países de la región continuaran siendo candidatos a la adhesión. Sin embargo, logró todo lo contrario: aumentó el temor al hecho que la Unión Europea busque alternativas de cooperación regional. Con pocas excepciones, el retroceso democrático en los Balcanes occidentales se acentuó, y también se produjo un estancamiento de las reformas vinculadas a los criterios europeos de adhesión. Aparte de la resolución significativa de la disputa entre Grecia y Macedonia del Norte sobre la cuestión del nombre del país, los conflictos bilaterales y las cuestiones de reconocimiento han continuado vigentes, al mismo tiempo que han aumentado las tensiones. La situación socioeconómica en la región se ha deteriorado, lo que ha llevado a numerosos ciudadanos de los sectores más dinámicos de las sociedades de los Balcanes occidentales a emigrar a Europa del Este, incluyendo a los jóvenes con buena formación.

Durante la última década, el retroceso democrático en los Balcanes occidentales se ha acentuado, y las reformas vinculadas a los criterios de adhesión a la Unión Europea se han estancado.

Para agravar el asunto, la UE frustró las expectativas del experimento democrático más prometedor de la región en los últimos tiempos. El gobierno socialdemócrata de Macedonia del Norte fracasó en su avance hacia la adhesión a la UE, a pesar de los grandes esfuerzos

por acabar con el pasado semiautoritario y tras haber asumido compromisos dolorosos con sus vecinos, Grecia y Bulgaria, para resolver conflictos pendientes. Además, el aumento de las tensiones en el conflicto entre Serbia y Kosovo y la creciente amenaza del secesionismo serbio en Bosnia y Herzegovina son indicios claros que refuerzan una perspectiva amenazadora: que la región vuelva a caer en un escenario de crisis e inestabilidad.

El compromiso de la Unión Europea con la región nunca ha sido decisivo. Es cierto que la financiación nunca ha dejado de llegar, pero lejos de profundizar en los procesos de transformación democrática, en el mejor de los casos esta financiación ha conducido a la inmovilidad y, en el peor de los casos, a la construcción de regímenes iliberales. Por lo tanto, la política implementada por Bruselas, basada en el principio de condicionalidad y focalizada más en la estabilidad y en la seguridad que en la democracia, no ha ayudado a acelerar el progreso de la región.

Con la región en una situación precaria, en 2022 llegó la invasión rusa de Ucrania, lo que provocó la revitalización del proceso de ampliación de la UE. La perspectiva de adhesión a la Unión Europea de Ucrania y Moldavia ocupa claramente el primer plano de este nuevo contexto, pero los responsables políticos de la UE insisten en que la adhesión de los Balcanes occidentales vuelve a situarse en el punto de mira. Ahora hay más propuestas de adhesión tanto en Bruselas como en muchas de las capitales europeas, y los líderes son más receptivos. Sin embargo, como dice el refrán, «gato escaldado, del agua fría huye». Los líderes y la ciudadanía de los Balcanes occidentales mantienen el escepticismo sobre si el cambio en las políticas de adhesión de la UE es veraz. Este escepticismo está claramente justificado por las crecientes tensiones entre Kosovo y Serbia y también en Bosnia y Herzegovina, por los resultados electorales en Macedonia del Norte y porque los líderes serbios mantienen la equidistancia política entre la Unión Europea, por un lado, y China y Rusia, por otro.

Quizás el instinto de los Balcanes no está muy desencaminado. La UE tendrá que cambiar completamente de enfoque y someterse a varios cambios políticos complejos para poder hacer efectivas las nuevas adhesiones. Los resultados de la extrema derecha en las últimas elecciones al Parlamento Europeo y en numerosas elecciones tanto nacionales como regionales en los estados miembros indican que hemos entrado en un nuevo período de volatilidad política. Este contexto no se ajusta con el cambio de mentalidad progresista que necesitan las sociedades europeas para aceptar estados políticamente y económicamente más débiles como miembros de pleno derecho de la UE.

En el ámbito político de la UE, no hay consenso sobre si son necesarios cambios institucionales radicales para aceptar nuevos miembros o si esto puede hacerse de acuerdo con los Tratados y el marco institucional ya existentes. Algunos estados miembros están presionando para implementar reformas de mayor alcance, que podrían incluir la ampliación del sistema de voto por mayoría cualificada a nuevos ámbitos políticos, un cambio al que probablemente se opondrán los estados más pequeños. La carga financiera de nuevas adhesiones, incluida la de Ucrania, que seguramente tendrá impacto en muchas áreas políticas, creará más fricciones; queda por ver cómo se resolverán (o no). Gestionar la (re)distribución del poder y los recursos entre más de treinta miembros de la UE también

será una tarea difícil. No importa lo que piensen los diferentes estados sobre la necesidad de integrar a los antiguos vecinos del Este o los países de los Balcanes occidentales: la política y el ritmo del cambio dependerán de las agendas nacionales y de los intereses materiales de los diferentes estados miembros.

| La carga financiera de nuevas adhesiones, incluida la de Ucrania, creará más fricciones.

La ambigüedad geopolítica de ciertos países candidatos también será motivo de preocupación, especialmente para los estados centroeuropeos y los nórdicos. Al fin y al cabo, aunque la guerra en Ucrania haya reforzado la esperanza de que la UE tomará finalmente medidas decisivas hacia nuevas adhesiones, la integración europea completa de Europa del Este y del Sureste no está garantizada en los próximos años.

El monográfico de la Revista IDEES, un espacio de reflexión.

El número de la Revista IDEES sobre los Balcanes aborda estas y otras cuestiones esenciales para entender la realidad actual de la región. En el primer bloque, comenzamos con un repaso sobre la disolución de Yugoslavia, donde Ivan Vejvoda analiza los momentos clave del conflicto, el primero que tuvo lugar en territorio europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El artículo aborda las características que diferencian a las sociedades balcánicas, que se sostienen mediante la ausencia de una cultura política democrática, así como la tendencia hacia la etnización de la política; una cuestión que, en última instancia, condujo a las denominadas guerras de Yugoslavia. En el siguiente artículo, Esma Kučukalić aborda los problemas relacionados con la construcción de identidades nacionales que han tenido lugar en varios países, prestando especial atención al caso de Bosnia y Herzegovina. Vjeran Pavalakovic, por su parte, escribe un artículo plenamente enfocado en la justicia transicional y las dificultades que enfrentan Bosnia y Herzegovina y otros países en el ámbito de la memoria histórica. En este texto, el autor nos advierte del riesgo de inestabilidad en la región como consecuencia de cuestiones no resueltas vinculadas al pasado.

En el segundo bloque, reflexionamos sobre la democracia y la participación política. El artículo de Alejandro Esteso Pérez habla sobre los procesos de cambio político y las dificultades que implica acercarse a sistemas democráticos que incluyen tendencias iliberales de diferentes tipos. La movilización social es el tema del artículo de Berta López-Domenech, quien señala cómo, más allá de las cuestiones vinculadas a cada país, han aparecido otros problemas más globales relacionados con el medio ambiente, los derechos LGBT y la regeneración democrática. En un esfuerzo por debatir cuestiones más transversales que afectan problemas de naturaleza social, Miruna Troncotă analiza, en su artículo, la situación de los jóvenes, un grupo que busca su lugar en la sociedad.

El tercer bloque reflexiona sobre cuestiones relacionadas con los sesgos socioeconómicos

más significativos en la región: desde la crisis demográfica, explicada por Tim Judah, hasta el retrato del desarrollo económico que se ha producido durante los últimos treinta años en los seis territorios que surgieron tras la disolución de Yugoslavia, a cargo de Milica Uvalić.

En conjunto, los tres primeros bloques trazan las líneas de continuidad entre las sociedades de los Balcanes y las del resto de Europa. Pero, por supuesto, no podemos olvidar el proceso de adhesión a la Unión Europea.

El propósito de este número de la Revista IDEES es mostrar los debates más relevantes que tienen lugar en los Balcanes a través de una visión interdisciplinaria.

El cuarto bloque aborda la ampliación europea desde una doble perspectiva: por un lado, Isabelle Ioannides analiza la cuestión desde el punto de vista de Bruselas, mientras que Simonida Kacarska reflexiona sobre la percepción de este proceso desde los Balcanes occidentales. Ambos artículos muestran dos puntos de vista de un único proceso: aquel que debería conducir a la futura integración de estos países en el proyecto europeo. Los textos también exploran los debates que existen entre los diversos países de la región en relación con el proceso de ampliación de la Unión Europea.

El último bloque se centra en temas de geopolítica, seguridad y defensa, incluyendo la necesidad de la cooperación regional, cuestiones esenciales para entender las dificultades que enfrenta toda la región de una manera más global. Engjellushe Morina analiza la cooperación regional como una cuestión de extrema importancia, ya que sin la conectividad y el desarrollo de infraestructuras, el progreso real de la región no sería posible. Por su parte, Florent Marciacq enlaza la necesidad de los países de la región de acercarse a la Unión Europea con la preocupación por la seguridad y la estabilidad. En su artículo, Ana Krstinovska repasa las influencias geopolíticas de potencias como China o Rusia, tras el olvido de la región por parte de Bruselas. Su texto se centra en cómo estas potencias han aumentado su huella en los Balcanes occidentales, y cómo la percepción de su presencia en estos países ha provocado una ola de descontento importante hacia el proyecto europeo. Finalmente, Eric Hauck aborda los lazos de solidaridad de Cataluña con las comunidades de la antigua Yugoslavia y el sureste de Europa, enfocándose especialmente en la cooperación entre Barcelona y Sarajevo.

El propósito de este número de la Revista IDEES es mostrar a un público más amplio los debates más relevantes que tienen lugar en la región de los Balcanes, y hacerlo a través de una visión interdisciplinaria que engloba historia, sociedad, política, economía y, por supuesto, geopolítica. Ante la situación geopolítica actual y las decisiones que se tomarán sobre el futuro de la Unión Europea y la adhesión, conocer las diferentes perspectivas sobre las cuestiones más importantes es esencial si queremos entender lo que está en juego.

Ruth Ferrero-Turrión

Ruth Ferrero-Turrión es profesora de Ciencia Política y Estudios Europeos en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). En 2019 fue galardonada con el Premio de Investigación en Estudios Europeos de la Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste. Ha trabajado como asesora de políticas públicas en la Administración General del Estado, en cuestiones relacionadas con las políticas migratorias y la Unión Europea, y también en la Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX) de la Comisión Europea. Ha ocupado puestos académicos en la Universidad Pontificia de Comillas, en la Universidad Internacional de Andalucía y en la UNED. También ha sido investigadora (*Research Fellow*) en la Universidad de Columbia, en la London School of Economics, en la Universidad Babeş-Bolyai de Rumania, en el Hungarian Institute of International Relations, en la Open Society Foundation de Sofía y en el Institute of International Relations de Praga, donde ocupó la posición de *Non-Visegrad Fellow*. Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Leipzig y en el Leibniz Institute for East and Southeast European Studies de Regensburg. Asimismo, ha sido profesora invitada en las Universidades de Coimbra, Bochum, Florencia, Varsovia y Toulouse Science Po. Sus áreas de especialización son la política europea —con especial atención a la política de vecindad y a la ampliación de la UE— la política exterior y las políticas migratorias. Ha participado en varios proyectos nacionales e internacionales relacionados con la ampliación de la Unión Europea, las minorías nacionales, el estado de derecho, las políticas de inmigración y el control de fronteras, así como en múltiples congresos, encuentros y seminarios. Forma parte del consejo consultivo de ICONs-Spain y de los consejos editoriales de las revistas *Política Exterior* y *Papeles de Europa*. Es vicepresidenta de la asociación Mas Demo. Es analista habitual en varios medios de comunicación. Junto con Ioannis Armakolas, ha coordinado el número de la Revista IDEES "Los Balcanes, en la encrucijada".

Ioannis Armakolas

Ioannis Armakolas es profesor asociado de Política Comparada del sudeste de Europa en el Departamento de Estudios Balcánicos, Eslavos y Orientales de la Universidad de Macedonia (Tsalónica) e investigador en la Fundación Helénica para la Política Europea y Exterior (ELIAMEP), donde lidera el programa de investigación sobre el sudeste de Europa. También es investigador visitante en el Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia y miembro de la red Europe's Futures de la fundación Erste. Es integrante del grupo independiente de alto nivel sobre interdependencias de vecindad de la Unión Europea y miembro del grupo de trabajo para la formación de la Oficina Bilateral de Cooperación Juvenil entre Grecia y Macedonia del Norte. Junto con Ruth Ferrero-Turrión, ha coordinado el número de la Revista IDEES "Los Balcanes, en la encrucijada".