LOS BALCANES Y EL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

# La ampliación de la Unión Europea y el largo y complejo proceso de adhesión de los Balcanes occidentales

Isabelle Ioannides



Un chico camina junto a las banderas de Albania, la Unión Europea y de Macedonia del Norte en Skopje, el 6 de febrero de 2020. El día antes, la Comisión Europea presentó su nueva estrategia de ampliación de Macedonia del Norte y Albania. Macedonia del Norte y Albania reaccionaron positivamente a una nueva propuesta de metodología para admitir nuevos estados miembros, expresando la esperanza de que abrió el camino para que Skopje y Tirana inicien conversaciones formales de adhesión. Foto de Robert Atanasovski/AFP a través de Getty Images

El estallido de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en febrero del 2022 ha provocado que la ampliación de la Unión Europea sea un objetivo prioritario en la agenda política europea y lo ha vinculado indisolublemente a la cuestión de la seguridad europea. La reestructuración del panorama político mundial, en el que la competencia estratégica, la inestabilidad global creciente y los intentos por socavar la orden internacional basada en normas son características destacadas, ha añadido complejidad a la adhesión de nuevos estados miembros en la UE. Parece que el imperativo geopolítico ha acelerado la ampliación, mientras que los objetivos transformativos del proceso, basados en méritos, no encajan muy bien en el balance.

Este artículo proporciona un análisis crítico de la evolución de la ampliación de la UE a los Balcanes occidentales y pone énfasis en la perspectiva de la Unión Europea y las principales iniciativas de los estados miembros. También explica cómo la ambición y la esperanza iniciales que representaba la perspectiva de la adhesión para los Balcanes occidentales derivaron hacia la fatiga de la ampliación. Al mismo tiempo, pone de relieve los obstáculos para el proceso de ampliación y para los Balcanes occidentales, y los esfuerzos llevados a cabo por reactivar la ampliación de la UE. Finalmente, el artículo menciona las cuestiones a las que se enfrenta la UE en la nueva legislatura.

## La perspectiva de ampliación de la UE: ¿estricta pero justa?

Históricamente, se ha percibido que la ampliación de la UE tenía una función transformadora. Daba apoyo a la consolidación de la democracia en los países europeos meridionales y, posteriormente, en los países de la Europa central y oriental. Así, se ha considerado que el proceso de adhesión a la UE impulsaba la estabilidad, la democratización y la prosperidad económica. No obstante, el difícil proceso transformador ha sido más largo y accidentado para los Balcanes occidentales. Macedonia del Norte se ha mantenido dentro del grupo de interés de la UE durante casi veinte años, Montenegro desde el 2011, Serbia desde el 2012 y Albania desde el 2014. Eso se debe en parte al endurecimiento de la condicionalidad vinculada al estado de derecho.

Una lección clave identificada en el proceso de adhesión de Rumania y de Bulgaria a la UE fue que la transformación de un país, concretamente en el ámbito del estado de derecho, no solamente era un proceso largo, sino que también estaba cargado de obstáculos; en particular, la resistencia de los gobiernos candidatos. Para resolver las deficiencias identificadas, el marco negociador del 2005 para Croacia endureció la condicionalidad sobre el estado de derecho con la introducción del capítulo 23, un capítulo específico sobre el sistema judicial y los derechos fundamentales, que se sumaba al capítulo 24 ya existente sobre “justicia, libertad y seguridad” en el *acquis* comunitario de la UE. Esta postura continuó y se endureció durante las negociaciones de acceso a la UE con los países de los Balcanes a occidentales.

Inicialmente, en la Cumbre de Zagreb del 2000, se prometió a los Balcanes occidentales una “perspectiva europea”. En la cumbre UE – Balcanes occidentales que tuvo lugar en junio del 2003 en Tesalónica, la Unión Europea confirmó que el futuro de los Balcanes occidentales estaba dentro del proyecto europeo. Para cumplir este planteamiento, el proceso de ampliación estaba vinculado a un apoyo técnico y financiero sustancial a través del cual la UE pretendía impulsar la democratización y la resiliencia de las instituciones, las sociedades y las economías de los Balcanes occidentales. El apoyo de la UE se supeditó al cumplimiento de los “estándares europeos” (condicionalidad) por parte de los Balcanes occidentales, incluidas especialmente las prerrogativas del estado de derecho. Este enfoque se reflejó en el marco negociador adoptado en junio del 2012 para las negociaciones con Montenegro, en los diálogos de alto nivel para la adhesión con Macedonia del Norte (entonces Antigua República Yugoslava de Macedonia; fYROM) y con Bosnia y Herzegovina, y en el diálogo estructurado sobre el estado de derecho con Kosovo, [1] todos iniciados el

año 2012.

La Comisión Europea y, con más rotundidad, la sociedad civil de los Balcanes occidentales, han señalado reiteradamente los fracasos de los gobiernos de la región para implementar las reformas, hecho que ha comportado una realización ficticia de estas transformaciones. Paralelamente, el "diálogo de Bruselas" entre Kosovo y Serbia ha oscilado entre la normalización y un estado de paz forzada y prevención del conflicto, con la firma en abril del 2013 del Primer Acuerdo de Principios sobre la Normalización de Relaciones (conocido como el Acuerdo de Bruselas), que constituía una excepción de esperanza efímera. [2]

> Históricamente, se ha percibido que la ampliación de la Unión Europea tenía una función transformadora e impulsaba la estabilidad, la democratización y la prosperidad. Pero el camino de los Balcanes occidentales ha sido más largo y accidentado

Además, la estabilocracia arraigaba de manera lenta pero implacable. Los autócratas de los Balcanes occidentales —que gobiernan por medio de estructuras de poder informales, la captura de los estados por parte de los partidos gobernantes y el mecenazgo y control de los medios de comunicación— han conseguido combinar la cuestión de la adhesión a la UE con un control nacional más estricto. [3] Algunos estados miembros hicieron la vista gorda o minimizaron el retroceso democrático dando apoyo, indirectamente, a los líderes autocráticos acusados de alimentar la estabilocracia. Algunos ejemplos destacados son el primer ministro macedonio, Nikola Gruevski; el presidente de Montenegro, Milo Djukanović, y el presidente serbio, Aleksandar Vučić. De hecho, inicialmente, los estados miembros pensaron que Vučić podría resolver la cuestión del estatuto de Kosovo.

## La fatiga de la ampliación: un momento crítico

Las crisis múltiples y coincidentes que Europa ha afrontado desde el 2008 —desde la crisis financiera global a la crisis migratoria del 2015, o la crisis de la COVID-19 del 2020 y las crisis energética e inflacionista posteriores— relegaron la integración en la UE de los países de los Balcanes occidentales a un segundo nivel. Al inicio de la Comisión Juncker, había quedado claro que la ampliación de la UE sería un camino largo. La desafortunada decisión del Consejo Europeo, en octubre del 2019, de no abrir las conversaciones de adhesión a la UE con Macedonia del Norte y con Albania puso de relieve la fatiga que se percibía respecto del proceso de ampliación de la UE, no tan sólo en los Balcanes occidentales, sino también a la Unión Europea.

El proceso basado en méritos ya no recompensaba los futuros miembros que participaban en las reformas. Mientras que Macedonia del Norte pasaba página con la elección del primer ministro Zoran Zaev en mayo del 2017, ponía fin a la estabilocracia y firmaba el histórico Acuerdo de Prespa con Grecia en junio del 2018 —que resolvía la cuestión del

nombre—, la OTAN otorgaba al país la condición de estado miembro en marzo del 2020. Pero el proceso de adhesión a la Unión Europea a menudo ha sido (y sigue siéndolo) secuestrado por los vetos de estados miembros individuales totalmente ajenos a las condiciones económicas y democráticas que supuestamente rigen el proceso. La exasperación percibida en los países de los Balcanes occidentales a causa de las promesas y los sueños rotos dio lugar a escenarios alternativos y planes B por si la ampliación de la UE en la región no se llegaba a materializar. Las puertas de la región se abrieron a otros mecenas y poderes cuestionados, especialmente Rusia a través de la desinformación, China con inversiones en infraestructuras, y Turquía y los países del golfo Pérsico por medio de inversiones y programas culturales. Su influencia en la región fue en detrimento de la influencia de la UE. [4]

Con la ampliación de la UE en segundo término, se adoptaron otras maneras de mantener el impulso de las reformas y las iniciativas en la región. El proceso de Berlín, una iniciativa diplomática de la canciller alemana Angela Merkel, se inició el año 2014 con vistas a revitalizar el proceso de integración. La plataforma se centró en una mejor cooperación regional de alto nivel y en la conectividad entre los seis países de los Balcanes occidentales —Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia- y los estados miembros de la UE. En este proceso también participan las instituciones de la UE, instituciones financieras internacionales y la sociedad civil de la región. Por otra parte, el proceso Brdo-Brijuni del 2013, iniciado por Eslovenia y Croacia, es una plataforma regional para el diálogo político sobre cuestiones bilaterales y regionales sensibles. El formato “Western Balkans Six” —que agrupa los seis países de los Balcanes occidentales mencionados anteriormente— permite a los gobiernos de la región acordar y promover iniciativas conjuntas con la plena cooperación de la Comisión Europea. Estas iniciativas también fueron una manera de mostrar a otras potencias —principalmente a Rusia, Turquía y China— que la presencia de la Unión Europea en la región es estable.




Dirigentes de las instituciones europeas y líderes de los Balcanes occidentales observan una actuación de danza tradicional en Tirana, Albania, el 16 de octubre de 2023, durante la cumbre de los líderes del Proceso de Berlín para abordar la integración de la región en la Unión Europea. Fotografía: Adnan Beci/AFP a través de Getty Images

## ¿La ampliación de la UE está reavivando?

La estrategia del 2018 de la Comisión Juncker para los Balcanes occidentales marcó un giro de ciento ochenta grados y devolvió la perspectiva de la ampliación de la región a la agenda de la UE. También estableció las pautas para el periodo legislativo 2019-2024. Ya durante su campaña de captación de votos en el Parlamento Europeo para ratificar su nombramiento como presidenta de la Comisión después de las elecciones europeas del 2019, Ursula von der Leyen había expresado su apoyo a la ampliación. Lo hizo patente en sus directrices políticas para la Comisión del periodo 2019-2024, en la que se comprometía a defender la perspectiva europea de los Balcanes occidentales. [5] Al mismo tiempo, los expertos sostenían que un cambio de la Comisión política de Juncker a la Comisión geopolítica y, por lo tanto, "politizada" de Von der Leyen se traduciría en más presión de los estados miembros sobre la Comisión Europea. Según ellos, eso podría comprometer el rol de la Comisión como garante de los tratados de la UE. [6] En cierta manera, los pactos encubiertos de los estados miembros de la UE que llevaron a una desviación del proceso de *spitzenkandidat* ('candidato principal') previsto en el 2014 ya sentaron un precedente de cómo gestionarían el proceso de ampliación de la UE.

La metodología de ampliación de la UE, renovada en febrero del 2020 a instancias del presidente francés Emmanuel Macron, tenía el objetivo de hacer el proceso más creíble, más dinámico y más previsible. También buscaba fortalecer el proceso de ampliación, por lo cual aumentó la presión sobre los países candidatos (especialmente Serbia), que se habían escondido cómodamente tras promesas políticas vacías de reforma a la vez que alimentaban la estabilocracia. En cuanto a la toma de decisiones de la UE, la nueva metodología redujo el número de puntos de veto de los estados miembros al Consejo mediante la apertura de módulos en lugar de capítulos individuales, hecho que se esperaba que acelerara el proceso de ampliación. Además, algunos expertos destacaron que "al reactivar la reforma democrática, facilitar la alineación de las políticas de exteriores y de seguridad y materializar una vez más la idea de que los países de los Balcanes occidentales son bienvenidos como nuevos estados miembros, la UE podría desinflar las influencias iliberales malignas que compiten en la región". [7]

Sin embargo, al principio, los futuros nuevos miembros percibieron las novedades de la metodología de ampliación como una manera más de ralentizar el proceso de adhesión. La nueva metodología reforzó todavía más los requisitos de las reformas del estado de derecho (incluida la supervisión de las instituciones competentes), cosa que permitió a los estados miembros interrumpir momentáneamente las negociaciones, reabrir capítulos cerrados, reconsiderar la disponibilidad de financiación y, en el peor de los casos, suspender del todo las negociaciones de adhesión. Además, la Comisión necesitó más de tres años para implementar la metodología, cosa que alimentó la incertidumbre percibida en los Balcanes occidentales.

Además, la Comisión necesitó más de tres años para implementar la metodología, cosa que alimentó la incertidumbre percibida en los Balcanes occidentales. Simultáneamente, Macedonia del Norte, en particular, y Albania como víctima colateral —dado que el progreso de su adhesión iba de la mano con el de Macedonia del Norte— se enfrentaron a una resistencia intensa, tanto por parte de Francia como de los Países Bajos, para avanzar en el camino de adhesión en la UE. El Consejo Europeo dio la tan esperada luz verde para iniciar las negociaciones de adhesión de Macedonia del Norte en marzo del 2020 (junto con Albania). Sin embargo, incluso entonces, la unidad del Consejo se vio cuestionada por Bulgaria, que solicitó que se adjuntara a las conclusiones del Consejo de marzo de 2020 una declaración que insistiera, entre otras cosas, en descartar las referencias a la lengua macedonia y a la existencia de una minoría étnica macedonia en Bulgaria. [8] Estos obstáculos han hecho que las negociaciones de adhesión no se hayan iniciado de manera efectiva ni con Macedonia del Norte ni con Albania.

> Desde el año 2022, la guerra rusa contra Ucrania ha puesto énfasis en la ampliación como una necesidad estratégica para la seguridad de Europa

En este contexto, se lanzaron otras iniciativas paralelas al proceso de ampliación de la UE,

lo que generó controversia. En los Balcanes occidentales, Albania, Macedonia del Norte y Serbia acordaron la iniciativa Open Balkan (más conocida como “mini Schengen”) en agosto del 2021, aunque se estaba debatiendo desde el 2019. Su objetivo declarado era intensificar los vínculos políticos y económicos con la apertura de las fronteras entre los tres países y la creación de un mercado común que los acercara a la integración en la UE. Kosovo y Montenegro han manifestado su apoyo a esta idea, mientras que Bosnia y Herzegovina no ha podido obtener el apoyo político necesario.

## Ampliación geopolítica de la UE: un punto de inflexión

Desde el año 2022, la guerra rusa contra Ucrania “ha inyectado nuevas urgencias en el debate sobre la ampliación, pero también ha puesto énfasis en la ampliación como una necesidad estratégica para la seguridad de Europa”. [9] En junio del 2022, los dirigentes de la UE expresaron su compromiso total e incondicional con la perspectiva europea de los Balcanes occidentales y reclamaron la aceleración del proceso de adhesión. La última agenda estratégica de la UE destaca “la importancia de la ampliación como una inversión geoestratégica en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad”. [10] Esta urgencia geopolítica condujo finalmente al inicio oficial de las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte en julio del 2022. El impulso de la ampliación, que aceleró el inicio de las conversaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia, así como una oferta de candidatura condicional en Georgia en diciembre del 2023, se extendió a Bosnia y Herzegovina, a pesar de su bloqueo constitucional. La UE decidió abrir las conversaciones de adhesión con Bosnia y Herzegovina en marzo del 2024. Estas decisiones políticas son una señal clara de la importancia que otorga la UE al proceso de ampliación.

Al mismo tiempo, de acuerdo con el marco general de los criterios políticos de Copenhague y el consenso de la UE sobre la ampliación —renovado en 2006—, las últimas conclusiones del Consejo sobre la ampliación, el 12 de diciembre de 2023, acentuaron la necesidad de una condicionalidad justa y rigurosa y el principio de los méritos propios. La aprobación, en junio del 2024, de los índices de referencia del estado de derecho (capítulos 23 y 24 del “módulo de fundamentos”) a la Conferencia Intergubernamental de Montenegro es un hito clave para el proceso de adhesión del país a la UE, pero también para la centralidad del enfoque basado en méritos. Paralelamente, el Consejo, dirigido por el presidente francés Emmanuel Macron, también ha destacado la importancia de garantizar que la UE pueda mantener e intensificar su desarrollo, incluida la capacidad de integrar nuevos miembros. Pero las nuevas dificultades en el camino de la adhesión a la UE han llevado a los expertos y los actores políticos a considerar las últimas decisiones del Consejo sobre la adhesión a la UE como “relativamente simbólicas”. Además de la duración y la imprevisibilidad del proceso de ampliación, también hay que destacar los numerosos obstáculos que los países candidatos se han encontrado en su camino hacia la UE, incluidos los vetos que tienen que ver con los conflictos bilaterales ajenos a los criterios de Copenhague. [11] Además de los vetos de Grecia y Bulgaria que Macedonia del Norte ha tenido que afrontar sucesivamente,

el inicio del primer módulo de negociaciones en Albania se vio obstaculizado más recientemente por Atenas con motivo del encarcelamiento de un alcalde albanés de etnia griega acusado de fraude electoral.

El impulso de la ampliación de la Unión Europea ha reavivado las preocupaciones sobre la capacidad de absorción de la UE, es decir, el grado de preparación de la UE para admitir nuevos miembros. Estas preocupaciones han reactivado el debate sobre la necesidad de reformas institucionales dentro de la UE para garantizar el funcionamiento efectivo del periodo posterior a la ampliación. No obstante, gran parte de este debate está relacionado con los cuellos de botella de la toma de decisiones en el Consejo a la hora de responder a crisis urgentes y complejas (especialmente, la guerra de Ucrania). En términos de viabilidad jurídica de la ampliación, el Tratado de Lisboa contiene las disposiciones necesarias en relación con las instituciones y los procesos de toma de decisiones para que la UE pueda acoger nuevos miembros sin introducir ningún cambio en el Tratado. Además, la salida del Reino Unido ha liberado escaños en el Parlamento Europeo, un hecho que podría permitir la absorción de pequeños nuevos miembros. En respuesta a todo eso, algunos expertos y actores políticos interpretan la determinación con que Francia y algunos otros estados miembros presionan para que se lleven a cabo reformas internas de la UE como un nuevo intento por impedir su ampliación o el avance hacia una UE de diferentes velocidades. [12]

En este contexto, el auge de la derecha populista en las elecciones europeas y nacionales por toda la UE ha amplificado el mantra que los “valores y el estado de derecho de la UE son nuestra brújula, tanto interna como externamente”, [13] bajo la dirección de un grupo de estados miembros con Francia al frente. Por lo tanto, el apoyo para la ampliación puede ser más complicado en el Consejo, cuando varios gobiernos de la UE son ahora de extrema derecha y, en un año con muchas elecciones, es posible que más partidos de esta tendencia estén al frente o en coaliciones de gobierno en los estados miembros de la UE. No obstante, es probable que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo sigan dando apoyo a la ampliación de la UE en el periodo legislativo 2024-2029. En sus prioridades políticas, la presidenta entrante de la Comisión, Ursula von der Leyen, ha enmarcado la ampliación como “un imperativo moral, político y geoestratégico” y ha nombrado a un comisario específicamente para esta cuestión. Para impulsar la ampliación, Von der Leyen también se ha comprometido a presentar, en sus primeros cien días al cargo, exámenes de las políticas previas a la ampliación en una gran variedad de sectores políticos de la UE, lo que significa que habrá una fase posterior a la ampliación. [14] Las prioridades políticas también tienen en cuenta que “el énfasis en el estado de derecho y los valores fundamentales siempre serán la piedra angular de la política de ampliación de la UE”. [15] Eso podría implicar más retrasos en el proceso de adhesión por las razones que ya hemos explicado.

> Además de la duración y la imprevisibilidad del proceso de ampliación, los países candidatos se han encontrado con muchos obstáculos, como los vetos vinculados a conflictos bilaterales

El Parlamento ha aplicado un cordón sanitario en todas las posiciones de liderazgo —presidencias y vicepresidencias de la Comisión, cuestores y vicepresidentes— para bloquear a los diputados que se posicionan en contra del proyecto de la UE; concretamente, la extrema derecha. Se espera que este hecho garantizará el mantenimiento de los posicionamientos y corrientes dominantes del Parlamento Europeo, incluido su firme apoyo a la ampliación de la UE. En este sentido, el diputado del Parlamento Europeo David McAllister (Partido Popular Europeo, Alemania) ha sido reelegido presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), que es la principal comisión que legisla y escruta el progreso de la ampliación de la UE.

## Iniciativas de ampliación de la UE para el nuevo periodo legislativo 2024-2029

En los círculos de la UE se han debatido varias ideas sobre cómo avanzar con la ampliación y aprovechar el impulso actual del proceso. La UE también ha lanzado nuevas iniciativas destinadas a incentivar los Balcanes occidentales a hacer las reformas necesarias para satisfacer los requisitos de la ampliación. El debate sobre la integración gradual o "introducción progresiva", en palabras de la Comisión Europea, no es un concepto nuevo. La idea de crear un nuevo tipo de condicionalidad, una manera de animar la reforma —especialmente en la cuestión del estado de derecho, pero también en la integración regional, en unas buenas relaciones vecinales, en la reconciliación y en la resolución de conflictos bilaterales— ahora va más allá de las promesas de la metodología revisada para la ampliación de la UE. Este planteamiento se volvió más concreto con la adopción del Plan de crecimiento de los Balcanes occidentales, en mayo del 2024, que tenía el objetivo declarado de dar apoyo a los países de esta región en su camino hacia la UE con el fomento de una convergencia socioeconómica más rápida con la UE. En concreto, a cambio de reformas socioeconómicas y reformas fundamentales, incluyendo el estado de derecho y los derechos humanos, los países de los Balcanes occidentales se beneficiarán de la integración en la UE en las áreas en que cumplan los requisitos del *acquis* comunitario. Además de estas condiciones, se espera que Serbia y Kosovo se comprometan de manera constructiva con la normalización de sus relaciones, y que los resultados de este compromiso sean tangibles.

En el centro de este nuevo plan está el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes occidentales, un nuevo instrumento financiero que proporcionará 6.000 millones de euros (2.000 millones de euros en subvenciones y 4.000 millones de euros en préstamos) durante el periodo 2024-2027. A raíz de la revisión intermedia del presupuesto de la UE a largo plazo, se asignaron 2.000 millones de euros más en este mecanismo para el periodo 2021-2027. Por su parte, cada país candidato y potencial candidato ha preparado una agenda de reforma detallada en la que explica cómo emprenderá las reformas relacionadas con la Unión Europea. Sin embargo, los expertos han expresado dudas sobre si el apoyo financiero es suficiente para unas reformas tan amplias y exigentes, y si los incentivos que se ofrecen serán suficientes para convencer a los gobiernos de los Balcanes occidentales para que implementen las reformas. También se han cuestionado si la condicionalidad es aplicable y de qué manera se controlará y se medirá. [16]

La idea de introducir la votación por mayoría cualificada —55% de los estados miembros representan al menos un 65% de la población de la UE— en el Consejo de la UE para las decisiones relativas a la política exterior y de seguridad común ha inspirado tanto expertos como políticos a plantear esta forma de votación para la toma de decisiones en los pasos intermedios del proceso de ampliación de la UE. El Parlamento Europeo ha sido un defensor firme de esta idea durante el último periodo legislativo, pero hay que destacar que esta idea también ha ganado terreno al Consejo, el órgano que toma las decisiones definitivas sobre la ampliación de la UE. Concretamente, un documento oficioso esloveno-alemán para el Consejo de Asuntos Generales de enero del 2024 proponía que la decisión de la apertura (y sólo la apertura) de los grupos de negociación, incluidos los informes de evaluación de los criterios de referencia de apertura (Opening Benchmark Assessment Reports, OBAR), la tomara el Consejo en una votación por mayoría cualificada. Esta propuesta contó con el apoyo de quince estados miembros más. Los expertos han explicado que la introducción de la votación por mayoría cualificada podría ayudar a evitar los bloqueos derivados de conflictos bilaterales entre los estados miembros y los países candidatos. [17] Se ha defendido que la votación por mayoría cualificada podría ayudar a proporcionar un escenario de acceso realista para los países de los Balcanes occidentales y, así, por una parte, ayudar a la UE a recuperar la credibilidad en los ojos de los Balcanes occidentales y, por la otra, llevar a cabo el proceso de ampliación de una manera más justa y efectiva. [18]

Con la combinación de estos dos grandes temas, algunos expertos han pedido una "adhesión por fases" para restablecer el impulso positivo de la ampliación de la UE y atenuar las preocupaciones más graves que tienen los estados miembros en relación con la perspectiva de una nueva ampliación. Entre otros, esta propuesta sugiere otorgar poderes de votación por mayoría cualificada —en vez de veto— a los nuevos estados miembros después de la adhesión, de manera anticipada y acondicionada a la racionalización y agilización de todo el proceso de toma de decisiones de la UE. En este caso, los "nuevos estados miembros" se podrían considerar vanguardistas, ya que su exclusión del poder de veto los alinearía con una UE renovada que, a su vez, se adaptaría institucionalmente de manera progresiva mediante la reducción de los requisitos de unanimidad. Paralelamente, este periodo provisional de socialización permitiría a los nuevos estados miembros introducirse gradualmente a las particularidades de la toma de decisiones de la Unión Europea. [19]

> El imperativo geopolítico para la ampliación se percibirá más intensamente en los próximos años. La integración de los Balcanes occidentales a la Unión Europea debe entenderse como una opción donde todas las partes salen ganando

Es posible que el imperativo geopolítico para la ampliación se perciba más intensamente en los próximos años. Rusia, China y otros países permanecen activos en los Balcanes occidentales y siguen aprovechando cualquier oportunidad que la UE deja pasar en

momentos de confusión e indecisión estratégica». [20] El retorno de Donald Trump a la Casa Blanca significará probablemente un llamamiento a la UE para que asuma sus responsabilidades sobre su propio continente. Hará falta un liderazgo claro de la Unión Europea para que el progreso en la adhesión sea concreto. Eso implica la necesidad de recalibrar el proceso de ampliación para que los candidatos de los Balcanes occidentales no queden detrás del trío del este. También requiere que el próximo marco financiero plurianual (MFP), que este año empieza más tarde, refleje adecuadamente la ampliación como una prioridad. Las decisiones geopolíticas no pueden recurrir a la "democracia selectiva", ya que cada uno de los países de los Balcanes occidentales tiene que ser tratado según sus méritos. En última instancia, la integración de los Balcanes occidentales en la Unión Europea debe entenderse como una opción donde todas las partes salen ganando.

---

** El contenido de este artículo es responsabilidad exclusiva de su autora, y las opiniones que se expresan no deben de considerarse representativas a la posición oficial del Parlamento Europeo.*

## REFERENCIAS Y NOTAS


1 — Esta designación es sin perjuicio de las posiciones sobre el estatus i de acuerdo con la resolución UNSC 1244 y la opinión del Tribunal Internacional de Justícia (TIJ) sobre la Declaración de independencia de Kosovo.

2 — Ioannides, I. (2018). "Peace and Security in 2018: An evaluation of the EU peacebuilding in the Western Balkans". EPRS, Parlamento Europeo. Disponible en línea.

3 — Balkans in Europe Policy Advisory Group (2017). "The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy". Centre for Southeast European Studies, Universidad de Graz. Disponible en línea.

4 — Bechev, D. (2017). *Rival Power: Russia in Southeast Europe*. Yale University Press. Vegeu també Shopov, V. (2021). "Decade of patience: How China became a power in the Western Balkans". Consejo Europeo de Relaciones Exteriores. Disponible en línea.

5 — Von der Leyen, U. (2019). "A Union that strives for more. Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024". Dirección General de Comunicación. Comissión Europea. Disponible en línea.

6 — Blockmans, S.; Gros, D. (2019). "From a political to a politicised Commission?" Centre for European Policy Studies. Disponible en línea.

7 — Dimitrov, N.; Cvijic, S.; Ioannides, I.; Nechev, Z.; Armakolas, I.; Popescu-Zamfir, O.; Zeneli, V. (2022). "What is to be done? The war, the Western Balkans and the EU". IWM. Disponible en línea.

8 — Ioannides, I. (2020). "The New EU Budget and Recovery Fund: A Positive Omen for the EU Enlargement Process?" IWM. Disponible en línea.

9 — Armakolas, I.; Dimitrov, N.; Ioannides, I.; Popescu-Zamfir, O.; Zeneli, V. (2024). “EU Enlargement to the Western Balkans: Where There Is a Will, There Is a Way”. IWM. Disponible en línea.
10 — Consejo Europeo (2024). “Strategic Agenda 2024-2029”. Disponible en línea.
11 — Armakolas, I.; Dimitrov, N.; Ioannides, I.; Popescu-Zamfir, O.; Zeneli, V. (2024). “EU Enlargement to the Western Balkans: Where There Is a Will, There Is a Way”. IWM. Disponible en línea.
12 — Buras, P.; Morina, E. (2023). “Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU”. Consejo Europeo de Relaciones Exteriores. Disponible en línea.
13 — Consejo Europeo (2024). “Strategic Agenda 2024-2029”. Disponible en línea.
14 — Von der Leyen (2024). “Europe’s Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024−2029”. Estrasburgo, 18 de julio de 2024, p. 25, p. 30. Disponible en línea.
15 — Von der Leyen (2024). Carta de mandato de Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, a Marta Kos, comisaria propuesta para la ampliación (en inglés). Bruselas, 17 de septiembre de 2024, p. 5. Disponible en línea.
16 — Uvalic, M. (2024). “The Potential of the New Growth Plan for the Western Balkans”. Civil Society Forum – Tirana 2023. European Policy Institute – Skopje. Disponible en línea.
17 — Zweers, W.; Ioannides, I.; Nechev, Z.; Dimitrov, N. (2024). “Unblocking decision-making in EU enlargement: Qualified Majority Voting as a way forward?” Clingendael, DGAP, ELIAMEP, and Solutions. Disponible en línea.
18 — Dimitrov, N.; Cvijic, S.; Ioannides, I.; Nechev, Z.; Armakolas, I.; Popescu-Zamfir, O.; Zeneli, V. (2022). “What is to be done? The war, the Western Balkans and the EU”. IWM. Disponible en línea.
19 — Emerson, M.; Lazarević, M.; Blockmans, S.; Subotić, S. (2021). “A Template for Staged Accession to the EU”. Centre for European Policy Studies. Disponible en línea.
20 — Ioannides, I.; Nechev, Z.; Popescu-Zamfir, O.; Dimitrov, N. (2023). “It’s a Package Deal! Reforming and Enlarging the European Union in a Contested World”. IWM. Disponible en línea.

**Isabelle Ioannides**
Isabelle Ioannides es investigadora no residente en la Fundación Helénica de Política Exterior y Europea (ELIAMEP) con sede en Atenas, Grecia, donde publica artículos sobre los Balcanes occidentales, Chipre y la ampliación de la UE, además de cuestiones de paz y seguridad. También es integrante del programa Europe's Futures 2019-2020 del Institute for Human Sciences (IWM, Viena) y de la organización ERSTE Foundation (Viena). Actualmente, es analista principal de políticas en la Dirección de Evaluación de Impacto y de Prospectiva del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), donde es la persona responsable de preparar evaluaciones *ex post* de las políticas externas, los programas, los instrumentos y los acuerdos internacionales de la Unión Europea a petición de las comisiones parlamentarias.