

Balcanes occidentales: ¿camino a la adhesión a la UE o al estancamiento?

[Carl Bildt](#)



Para que alguno de los países candidatos se incorpore a la UE en 2025 habrá que superar tres tipos de obstáculos.

Cuando arrancó la Comisión Juncker, a finales de 2015, su presidente dejó claro que ampliar más la Unión no formaba parte fundamental de su agenda, consecuencia indudable de la fatiga que las sucesivas ampliaciones habían causado en toda Europa.

Juncker dijo, explícitamente, que no habría más ampliaciones bajo su mandato. Aunque era una decisión previsible, porque ninguno de los países candidatos estaba listo, su declaración fue un jarro de agua fría para los países balcánicos que estaban tratando de utilizar la esperanza de integración como arma para sus programas internos de reformas. Muchos pensaron que las palabras de Juncker habían dañado la credibilidad y el poder transformador del proceso de adhesión.

Poco a poco, se ha reconocido que aquel fue un error. Los Balcanes occidentales siguen siendo una zona frágil, y el estancamiento prolongado del proceso de ampliación irá, seguramente, en detrimento de la estabilidad de Europa. Además, la crisis de los refugiados que se inició en otoño de 2015 hizo patente la importancia que tiene la región para otros países de la UE.

Por eso, hay ahora interés en resucitar el proceso de ampliación para esos países, que se remonta al compromiso adquirido en la cumbre de Tesalónica de 2003, y dar a todos ellos la opción de la plena incorporación a la UE.

La nueva Estrategia para los Balcanes occidentales de la Comisión Europea pretende traducir ese interés renovado en políticas concretas y relevantes. Ofrece la perspectiva de que los Estados que están más avanzados en el proceso —Serbia y Montenegro— sean miembros en 2025 e invita a los demás a ponerse a su altura.

Está por ver que sea un objetivo realista o no.

La Comisión va a presentar nada menos que seis diferentes iniciativas “insignia” para contribuir a la aceleración del proceso. Hasta ahora no se conocen, y existe el temor de que no cumplan las expectativas o no estén dotadas con los recursos suficientes para alcanzar sus fines.

Los Estados miembros podrán opinar sobre la estrategia cuando elaboren sus conclusiones en el Consejo Europeo de junio, que también abordará el estado de las relaciones con cada país de los Balcanes. Antes de esa fecha, la presidencia búlgara de la UE celebrará una cumbre especial UE/Balcanes en el mes de mayo en Sofía.

Si bien las aspiraciones expresadas por la Comisión cuentan con el respaldo general, la ampliación sigue siendo un tema, políticamente, delicado en muchos países, y es fácil que las fuerzas populistas se apoderen de los procesos. Un ejemplo de ello fueron los referendos celebrados en Holanda sobre el acuerdo de asociación con Ucrania, y sería muy posible que se fomentaran sentimientos similares, por ejemplo, contra la incorporación de Albania a la UE.

Para que alguno de los países candidatos se incorpore a la Unión en 2015 habrá que superar tres tipos de obstáculos. En primer lugar, los aspectos de reforma interna relativos a las negociaciones de adhesión. Segundo, la reconciliación y las disputas bilaterales. Y tercero, el grado de preparación de la UE.

Reformas internas

Los problemas más visibles son los relativos al proceso formal de adhesión en sí mismo y los procesos de reformas internas asociados en los respectivos países. Aquí queda mucho por hacer.

En su declaración, la Comisión hace una descripción pesimista de la situación de los países involucrados.

“Hoy, los países muestran claros elementos de captura del Estado, incluidos vínculos con el crimen organizado y corrupción en todas las instancias del gobierno y la administración, así como un fuerte conflicto de intereses públicos y privados. Todo ello alimenta un sentimiento de impunidad y desigualdad. También hay una gran injerencia política y un gran control de los medios de comunicación. Es esencial la implantación de sistemas judiciales visiblemente fuertes e independientes y de gobiernos y administraciones responsables para generar el cambio social duradero que hace falta”.

Por si eso fuera poco, el documento dice también que las partes críticas de las economías de la región no son competitivas porque hay demasiada injerencia política y un sector privado poco desarrollado.

“No se puede considerar que ninguna de las economías de los Balcanes occidentales sea hoy una economía de mercado eficaz ni que tenga la capacidad de soportar la presión de la competencia y las fuerzas del mercado en la Unión. A pesar de los avances reformistas, sigue habiendo muchos problemas estructurales que, a su vez, afectan a los mercados de trabajo, sobre todo a las oportunidades de empleo para los jóvenes”.

La integración en 2025 significa que las negociaciones de adhesión deberían concluir en algún momento de 2023, con el fin de dejar tiempo para su ratificación en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales.

Es decir, quedan poco más de cuatro años para que los países en primera línea rectifiquen lo que se califica de carencias sustanciales en sus sociedades y sus economías. Lograrlo sería todo un récord, pero quizá es factible, en función del contenido de las “iniciativas insignia” de la UE.

Reconciliación y disputas bilaterales

La Comisión exige, explícitamente, que se resuelvan todas las disputas bilaterales entre los distintos países antes de que puedan incorporarse: “Cuando haya disputas fronterizas que no se resuelvan de manera bilateral, las partes deberán someterlas incondicionalmente a un arbitraje internacional definitivo y vinculante, cuyas decisiones deberán aplicarse plenamente y ser respetadas por las dos partes antes de la adhesión”.

Este requisito existe por la amarga experiencia que ha tenido la UE en los casos en los que no ha sido así. Pero podría ser un obstáculo fundamental en la ampliación a los Balcanes.

Cuando Croacia se acercaba al fin de las negociaciones para su adhesión, la disputa por las

fronteras marítimas con Eslovenia en el mar Adriático se encarnizó. En diciembre de 2009, los dos países sometieron la cuestión al arbitraje de la Corte Internacional de Justicia y prometieron respetar sus conclusiones.

Las negociaciones continuaron y Croacia se incorporó a la Unión en julio de 2013. Pero entonces rechazó el fallo del Tribunal, alegando las infracciones recién descubiertas de un juez esloveno que estaba en el comité de arbitraje. La Corte Permanente de Arbitraje investigó el asunto y tomó nota de las infracciones, pero no las consideró significativas.

Las instituciones de la UE han pedido a los dos países que respeten el acuerdo de diciembre de 2009, pero no han tenido éxito, y Eslovenia, hoy, está impidiendo la entrada de Croacia en la OCDE.

Hay varios problemas similares que podrían obstaculizar todavía más la ampliación a los Balcanes.

Dentro de la disputa por el nombre de Macedonia entre Skopje y Atenas, Grecia ha bloqueado cualquier avance de Macedonia hacia la integración en la OTAN y la UE, a pesar de un acuerdo provisional firmado en 1995 para colaborar de manera temporal con la Antigua República Yugoslavia de Macedonia. La Corte Internacional de Justicia falló en 2011 que Grecia había infringido sus compromisos incluidos en el acuerdo provisional al impedir la incorporación de Macedonia a la OTAN.

Que sea posible o no resolver esta disputa —de manera definitiva o provisional— en los próximos meses será un dato crucial para toda la estrategia de ampliación. Si este problema bilateral tan antiguo y del que tanto se ha hablado no puede solucionarse, habrá dudas sobre la capacidad de resolver otros que son, al menos, igual de difíciles.

Croacia es el país que está envuelto en el mayor número de disputas, y la opinión de la Comisión de que hay que resolverlas fortalece su posición en ellas. La más difícil es la relativa a la frontera de 135 kilómetros a lo largo del Danubio entre Serbia y Croacia.

La frontera real sigue el curso actual del río, pero Croacia alega que debería seguir el curso que tenía hace siglos y que está reflejado en los viejos límites catastrales de la zona. La versión croata supondría cambiar de manos unos 140 kilómetros cuadrados junto al Danubio, lo cual le daría nuevos enclaves al este del río.

Hace poco, los dos países acordaron iniciar negociaciones bilaterales sobre el tema y, si estas no dan fruto en el plazo de dos años, someter la cuestión al arbitraje internacional. Por consiguiente, a principios de 2020 deberíamos saber qué van a hacer.

También existen disputas fronterizas pendientes entre Croacia y Bosnia, con un acuerdo de delimitación que firmaron los presidentes Trudjman e Izetbegovic pero que el Parlamento croata nunca ratificó.

Croacia y Montenegro también tienen un conflicto pendiente por la península de Prevlaka, un promontorio muy fortificado que domina la entrada a la bahía de Kotor. Se ha hablado de la posibilidad de remitir la cuestión a la Corte Internacional de Justicia pero, todavía no lo han hecho.

El control de la península estuvo muy reñido durante las guerras de Yugoslavia, y entre 1992 y 2003 estuvo desplegada allí una misión de la ONU para supervisar la separación de fuerzas. En 2002, un acuerdo estableció un régimen provisional que daba a los croatas el control efectivo de la península, pero sigue habiendo discrepancias sobre las fronteras marítimas y los derechos sobre las zonas económicas del Mar Adriático.

Curiosamente, la delimitación de la frontera entre Kosovo y Montenegro también se ha convertido en un problema serio. Prístina y Podgorica han firmado un acuerdo que sigue el límite indicado en la Constitución yugoslava de 1974, pero no ha sido posible ratificarlo en el Parlamento kosovar por la fuerte oposición. La UE ha dicho que la posibilidad de que los ciudadanos de Kosovo circulen sin visado depende de que ratifiquen este acuerdo, pero, hasta ahora, eso no ha servido para que cambie la situación.

Ahora bien, de todos los asuntos bilaterales pendientes, el más delicado es el de la relación entre Kosovo y Serbia.

La Comisión dice que es urgente “una normalización real e integral de las relaciones entre Belgrado y Prístina” y pide “un acuerdo de normalización amplio y vinculante” como condición previa para que Serbia y Kosovo avancen “en sus respectivos caminos hacia Europa”.

No va a ser fácil. La opinión pública en Serbia no está todavía dispuesta a aceptar el reconocimiento oficial de Kosovo como Estado independiente ni a que acabe siendo miembro de la UE, y la opinión pública en Kosovo no va a aceptar nada que no sea eso. La Unión está dividida al respecto: cinco Estados miembros no reconocen la independencia de Kosovo.

El diálogo promovido por la Unión entre Belgrado y Prístina parece estar aparcado en los últimos años. Para avanzar hacia un acuerdo integral de normalización, la UE seguramente

tendrá que mostrar un compromiso mucho más fuerte que hasta ahora.

De todos los problemas que hay sobre la mesa, este es con toda probabilidad el más difícil de resolver. Hay que añadir que no parece que Rusia se vaya a resistirse a manifestar su respaldo a la posición serbia, por lo que la batalla de la opinión pública en el país será todavía más difícil.

De los dos Estados *favoritos*, Serbia es el más importante, sin duda. Ha abierto 12 de los 35 capítulos del proceso de adhesión pero solo ha cerrado dos de ellos, así que todavía le queda mucho que hacer. Pero más complicado aún que este proceso es el hecho de que, en la práctica, Croacia y Kosovo pueden vetar la adhesión de Serbia. Si Croacia retrasa todo lo que pueda el conflicto de la frontera del Danubio, puede aplazar todo el proceso, y, si Kosovo se toma su tiempo en las negociaciones sobre el acuerdo de normalización, también.

La preparación de la UE

No está del todo claro qué quiere decir exactamente la Comisión cuando dice que “la Unión debe ser más fuerte y más sólida antes de ser más grande”. Da la impresión de que vuelve sobre el titubeo clásico de que la ampliación puede diluir o debilitar de alguna forma a la UE.

Hay que recordar que, hasta ahora, cada ampliación sucesiva se ha topado con la resistencia interna por esos motivos. Y, sin embargo, es innegable que la Unión actual es más fuerte que la vieja Europa de los Seis.

Hay un aspecto que sí está claro. La Comisión dice que “es necesario establecer un mecanismo más eficaz para garantizar medidas capaces de abordar la violación sistemática de los valores [europeos] por parte de cualquiera de los Estados miembros” y que presentará una propuesta en este sentido en octubre. Los tratados de adhesión “pueden proporcionar un marco legal para ese mecanismo” que se establecerá “en el contexto de los tratados”.

Es más fácil decirlo que hacerlo y dependerá, en gran parte, de cómo evolucione la disputa actual con Polonia. No parece que vaya a haber un deseo unánime de dar a Bruselas más competencias en estos ámbitos. Y, si la Comisión quiere negociar un acuerdo con los países en proceso de adhesión, solo puede hacerlo bajo mandato de todos los Estados miembros.

El lenguaje es más vago al referirse al “efecto sobre las estructuras institucionales actuales” dentro de la Unión, y se añade una propuesta de abordar la cuestión antes de que se cierren las primeras negociaciones. Aquí se ocultan varios aspectos difíciles.

La ampliación a todos los países de los Balcanes occidentales hará que la Comisión Europea pase de tener 27 miembros a tener 33, y muchos piensan que la Comisión ya es demasiado

grande. El Tratado de Lisboa contempla una Comisión mucho más reducida pero, tras los problemas con el referéndum en Irlanda, se planteó la posibilidad de que la Comisión fuera mayor siempre que todos los Estados miembros estén de acuerdo.

Hasta ahora ha sido así, pero es difícil que se acepte volver a ampliar de forma considerable la Comisión.

También puede haber problemas con la lengua. Antiguamente, el idioma de la región era el serbocroata, además del albanés. Hoy el croata es lengua oficial en la UE, y seguro que se exigirá que se añadan el bosnio, el serbio, el montenegrino y el macedonio a las lista, y la cuestión de hasta qué punto se diferencian todas estas lenguas unas de otras agitará muchas pasiones, sin duda.

Todo lo que está en juego exige un gran compromiso

Resolver todos los distintos aspectos de estos tres tipos de obstáculos en el tiempo que queda es tarea nada fácil. Si no queremos que el proceso se estanque ni se desmorone, con los evidentes perjuicios estratégicos que tendría eso para la UE, será necesario un compromiso mucho más fuerte por parte de las instituciones europeas del que hemos visto en los últimos años.

Esto vale para las iniciativas insignia previstas en distintos ámbitos, los esfuerzos conjuntos para resolver las disputas bilaterales que quedan antes de la adhesión y el grado de preparación de las instituciones de la UE para acoger a nuevos Estados.

El tiempo se acaba. Para decirlo a las claras, Bruselas debe cambiar de marcha si quiere tener alguna probabilidad de hacer realidad sus aspiraciones en los Balcanes.

El artículo original ha sido publicado en [ECFR](#).

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia.

Fecha de creación

27 febrero, 2018