

Europa no debe desatender los Balcanes Occidentales

[Borja Lasheras](#)

Se necesita un reinicio de la política europea en la región.



La reciente conferencia internacional sobre los Balcanes convocada por la canciller alemana, Angela Merkel, ha recibido –tal y como se esperaba– poco eco. La conferencia de Berlín tenía por objeto enviar un mensaje de apoyo a las ambiciones europeas de los países de los Balcanes, con el objeto de reforzar las promesas que la Unión Europea hizo a la región en días de mayor optimismo. Sin embargo, estas promesas parecen ahora inciertas, en un contexto marcado por el aumento de la *fatiga de la ampliación*, las declaraciones en ese sentido del presidente entrante de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y de otros líderes de la UE, y la dura retórica de las fuerzas políticas que, en el actual ambiente populista, asocian la ampliación con mayores cotas de inmigración e inseguridad.

Incluso en medio de su propia crisis interna y del agravamiento de las crisis globales desde Ucrania a Irak, Europa no puede permitirse descuidar la única región en la que la UE ha asumido completamente el liderazgo como principal actor en materia de política exterior y de seguridad. Fueron precisamente los dramas de los Balcanes en los 90 los que sirvieron como catalizador de la idea de una UE con responsabilidades en seguridad.

La evolución negativa de los acontecimientos en los Balcanes podría revertir los avances logrados en la zona, aumentar la inestabilidad en otros países de las fronteras inmediatas de la UE y debilitar aún más la credibilidad y la cohesión de Europa. La situación tanto en Bosnia como en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) está deteriorándose, enfrentándose ambos países a los retos que presentan sus atrofiados acuerdos de reparto de poder, que las élites utilizan para bloquear el camino hacia la Unión. El proceso de modernización en la región está flaqueando, y una UE deslustrada y dividida se ve a menudo impotente para introducir cambios reales en la dinámica política de los Balcanes de polarización, juegos de *suma cero* y el nacionalismo tóxico. Y con una Rusia que sigue usando hábilmente su influencia en la región, la crisis en Ucrania podría tener efectos en la región que dañaran los intereses europeos donde más duele.

La conferencia de Berlín tuvo escaso impacto mediático, otro signo de la importancia menor que Europa ha asignado a la región. Los líderes europeos sólo tratan los problemas de los Balcanes cuando éstos se hacen absolutamente imposibles de ignorar, al emerger a la superficie los distintos retos pendientes. Esto sucedió brevemente en febrero con el estallido de protestas populares en Bosnia-Herzegovina, y tarde o temprano sucederá también en la ARYM. Sin embargo, incluso en estos casos la respuesta habitual de la UE tiende a las mismas declaraciones desgastadas que no tienen ningún impacto real, mientras espera que los problemas desaparezcan de nuevo del radar ante crisis más urgentes que exigen toda la atención de Europa, y de sus menguantes recursos.

Tras la genocida década de los noventa, debería ser algo positivo que los Balcanes ya no sean noticia y se mantengan casi por completo fuera de la lista de prioridades de la agenda europea - siempre que eso significara que las cosas avanzan firmemente por la vía correcta. Pero el creciente acuerdo entre los actores internacionales en la región y en algunos niveles europeos es que hay verdaderas causas de preocupación.

La atrofia de los acuerdos de paz basados en el reparto del poder

Una de esas preocupaciones es el deterioro de la situación en Bosnia y la ARYM, las dos crisis

más espinosas de la región. Cuando la latente frustración popular en Bosnia produjo [episodios de violencia y protestas](#) en febrero, los ministros de Exteriores de la UE trataron brevemente el tema en sucesivas reuniones del Consejo y líderes europeos llevaron a cabo las habituales gestiones diplomáticas de mediación y *shuttle diplomacy*.

La verdad es que Bosnia, potencial candidato a la UE, lleva en caída libre desde hace más o menos una década. Sin embargo, por desgracia, a la vez que las protestas y las asambleas populares se han ido desvaneciendo, también lo ha hecho el impulso para un muy necesario cambio de rumbo. Ahora no se espera ningún movimiento probablemente hasta después de las elecciones de octubre, lo que podría agravar el estancamiento prolongándolo hasta bien entrado el 2015.

Las cosas también atraviesan una fase de espiral descendente en la ARYM. Las negociaciones sobre la cuestión del nombre están estancadas. Las tensiones étnicas entre albaneses y macedonios son constantes. El principal bloque de la oposición se niega a reconocer el resultado de las elecciones de abril. Y hay dudas acerca de un Gobierno que se percibe como autoritario.

Los acuerdos de reparto del poder consagrados en los Acuerdos de Dayton y de Ohrid fueron diseñados como mecanismos transitorios, con la intención de evitar más conflictos y promover políticas de consenso. Pero el impulso internacional que condujo a su aplicación inicial probablemente se ha ido para siempre. Hoy el ambiente político es de boicots institucionales continuos, segregación y mala gobernanza por parte de élites que imprudentemente inflaman las tensiones étnicas con el propósito de mantener suposición en el poder y los beneficios que lo acompañan. La UE y la comunidad internacional no consiguen ir más allá de una mediación diplomática constante para apagar un fuego tras otro. Actúan sólo como espectadores y, a veces, como herramientas útiles para las élites locales, en las envenenadas escenas políticas de Sarajevo, Banja Luka y Skopje.

En Serbia y Kosovo, los avances realizados en los últimos años corren el riesgo de verse revertidos. En 2013, el "Primer acuerdo de principios que deben regir la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo", logrado con la mediación de la UE, fue en su momento recibido con júbilo como un éxito de la política exterior europea. Pero ahora su aplicación está en gran medida congelada. Con la UE distraída por su propia transición, Kosovo, en medio de su peor crisis política desde la independencia, camina hacia nuevas elecciones. No hay garantías de que pueda haber más progreso sin una implicación europea constante, algo no habitual hoy día. Muchos en Kosovo perciben las disposiciones de reparto de poder que componen el núcleo del acuerdo, como la Asociación de Municipalidades Serbias, como una

herramienta potencial para mantener la influencia de Belgrado en el país, conjurando el espectro de una especie de *Daytonización* de Kosovo. Estas percepciones, así como la frustración generada por unos líderes corruptos, contribuyen a favorecer a fuerzas emergentes, tales como el grupo nacionalista, Vetevendosje, que se opone al acuerdo.

Gran parte de la región está por lo tanto atrapada en una especie de limbo existencial de tres capas. Los atrofiados marcos de reparto de poder no son el único origen del problema, pero maximizan los incentivos para una política de confrontación al estilo de los Balcanes y actúan como otra piedra en el camino de Europa. Unas instituciones internacionales divididas proporcionan diferentes niveles de tutela. Pero, independientemente de los méritos de sus mandatos, nunca podrán producir el tipo de política democrática transformadora que estos pueblos tanto necesitan, incluso aunque todavía sigan siendo necesarias para mantener la seguridad, como es el caso de KFOR en Kosovo. Y un proceso europeo que parece cada vez más lejano no proporciona incentivos de peso suficientes para cambiar el sistema.

Una europeización superficial

Europa podría consolarse con el hecho de que por lo menos el resto de la región parece decidida a seguir una ruta que tiene como destino la Unión. Pero incluso en los países candidatos mejor posicionados, como Serbia, Montenegro y Albania, existen razones para la inquietud. Debajo de la superficie, los antiguos legados pesan mucho. Los criterios de ampliación de la UE no pueden alterar fácilmente una cultura política que aborrece el compromiso y favorece el liderazgo de mano dura de los *hombres fuertes*: [?vrstaruka](#), en serbocroata. El progreso en los estándares europeos fundamentales, como el Estado de Derecho, la libertad de prensa y la lucha contra la corrupción, esa menudo superficial o simplemente inexistente. Y los observadores independientes advierten contra el retroceso en varias de estas áreas.

Las vidas de los ciudadanos de a pie en esta región fundamentalmente rural se ven dificultadas por economías en apuros que han sido duramente golpeadas por la crisis de la eurozona, por la extrema necesidad social y por el desempleo desenfrenado. El euroescepticismo es más generalizado de lo que a menudo se reconoce, avivado por la forma en que los políticos asocian a Europa con reformas impopulares (incluyendo estándares como los derechos de los homosexuales), declaraciones poco acogedoras de políticos de la UE y la pérdida de reputación sufrida por la Unión en los últimos años.

La política de la ampliación está contribuyendo a fomentar dos tendencias. Por un lado, el

fenómeno de los reformistas populistas de los Balcanes. Estos líderes juegan con destreza la audiencia europea y aprueban medidas que la satisfagan. Pero lo hacen de maneras que son una reminiscencia de las viejas formas (aunque estén envueltas en otras nuevas) y, al mismo tiempo, lentamente van consolidando su control sobre el poder y limitan las posibilidades de un espacio plural.

Un segundo fenómeno es el estrecho entrelazamiento del proyecto europeo con las polarizadoras políticas nacionales de *suma cero* de la región. Los criterios de adhesión de la Unión Europea se han convertido en un elemento central de las luchas internas y una excusa para la inacción. A diferencia de las anteriores rondas de ampliación, lejos de fomentar compromisos nacionales, este proceso podría reforzar varias de esas dinámicas negativas de los Balcanes. La UE malgasta sus propias herramientas de influencia, sin llegar a cambiar realmente las viejas políticas destructivas que alimentan la frustración popular.

Los efectos indirectos de la crisis de Ucrania

Los Balcanes son un frente crucial, aunque sutil, de las tensiones geopolíticas con Rusia. Aunque a la UE no le gusta la geopolítica, ver la región únicamente a través del prisma normativo sería un error, como la Unión debería ya haber aprendido de Ucrania.

Se pueden observar en la región muchos ecos de la crisis de Ucrania. Para empezar, Rusia tiene una gran ventaja sobre la diplomacia occidental cuando se trata de hacer valer sus muchos instrumentos de influencia en conflictos congelados y otros puntos calientes, aprovechando cualquier oportunidad para ejercer presión y obstaculizar los intereses europeos. Dos ejemplos de ello son Kosovo y Bosnia. En el pasado, Moscú actuó en ocasiones como un actor constructivo en esta clase de acuerdos de paz. Pero si quisiera, podría usar este tipo de poder para sembrarla inestabilidad y poner en peligro los ya de por sí difíciles caminos de los países hacia Europa. Por ejemplo, así cabe valorar su apoyo a Milorad Dodik, de la República Sprska, que plantea declaraciones de independencia al estilo de Crimea.

Rusia no puede competir con la UE en términos de presencia comercial y otros incentivos. Sin embargo, ha tejido hábilmente una red de influencia compuesta de energía (por ejemplo, el proyecto South Stream), presencia empresarial, préstamos y otros recursos que limitan las opciones de política exterior de los Estados candidatos a la adhesión. Esto causa problemas para los países centrales como Serbia, con el que Rusia tiene un tratado de libre comercio.

En la mejor tradición yugoslava, los países de la región tratan de seguir un rumbo de equilibrio

táctico entre la UE y Rusia, muy parecido al que intentó Viktor Yanukovich en Ucrania antes de su caída. Pero esta estrategia será cada vez más difícil de mantener a medida que las tensiones aumenten. Esto se puso de manifiesto en la reciente disputa sobre las sanciones: un *aide-memoire* de la EU destinado al primer ministro serbio Aleksandar Vučić y que se acabó filtrando le advertía contra los esfuerzos de Belgrado para maximizar las sanciones de Moscú, con el argumento de la "solidaridad europea". Pronto habrá en el horizonte más equilibrios geopolíticos, cuando Serbia asuma la presidencia de una OSCE centrada en Ucrania.

Este tipo de lucha geopolítica conserva un cierto trasfondo civilizacional. Moscú y sus poderosos aliados en la región pueden usar el paneslavismo como alternativa a una UE decadente cuya crisis perjudica su *poder blando*.

Si la ampliación se estanca y las economías de la región continúan deteriorándose, con el tiempo gran parte de los Balcanes podría optar por girarse hacia otros poderes que proporcionan salvavidas a corto plazo sin requisitos ni condiciones normativas. Por lo tanto, como dice un diplomático europeo, la UE debería hacer todo lo que pueda por "arrebatar la región de las garras de Moscú".

El fin de la Pax Americana y la reconfiguración de la 'Pax Europea'

A medida que Estados Unidos se va desvinculando de Europa en materia de seguridad, la Pax Americana de los 90 en los Balcanes es, en buena medida, historia. La *Pax Europea*, que ha puesto sus esperanzas de éxito en el *poder blando*, la transformación a largo plazo y la integración, sin duda ha provocado resultados positivos. Pero no siempre lo han sido, y es más frágil de lo que Europa está dispuesta a reconocer oficialmente.

No hay soluciones mágicas, pero ya no basta más de lo mismo. Se necesita un *reinicio* o *reset* de la política europea en los Balcanes Occidentales, con ejes internos y externos entrelazados. La vía interna incluiría un debate honesto (con suerte sin más comités de sabios) entre y dentro de los Estados miembros sobre el futuro del proyecto político europeo y las opciones para su [reinvención](#), así como sobre los beneficios de su extensión a la Europa que no pertenece a la UE.

La vía externa comenzaría con una reevaluación igualmente honesta de las políticas actuales en la región, empezando por Bosnia y la ARYM. Con un nuevo Alto Representante, que tiene el encargo de elaborar una [Estrategia Global](#) para 2015, Europa debería emprender una exhaustiva y sincera reevaluación de lo que funciona en los Balcanes y lo que no, incluso

mientras busca maneras de influir acontecimientos en otras partes delo globo. Este *reinicio* de su política no puede esperar, porque, por desgracia, las cosas en los Balcanes casi nunca se solucionan por sí solas.

Confiar en el *poder blando* para lograr objetivos de política exterior demostró ser una estrategia (parcialmente) fallida en Ucrania. En lugar de continuar como hasta ahora, con las mismas inercias, los líderes de la UE tienen que afrontar algunas verdades incómodas también en los Balcanes. Las herramientas de *poder blando* de la UE pueden haber funcionado para impulsar la transformación de sus socios orientales a democracias plenas (aunque la Hungría de Viktor Orban contradice esta afirmación). Pero este modelo no puede ser la única solución para una región postconflicto, en especial dadas las divisiones europeas sobre los mecanismos de paz y las perspectivas de la ampliación.

Europa necesita urgentemente asumir un papel clave a nivel global si quiere conservar su influencia en el mundo. Pero no puede asumir esta función si no es capaz de conseguir el éxito político en una región europea que aspira a pertenecer a la UE. Y tampoco puede dejar que esta zona quede a la deriva. Debería poder abordar todos los frentes en los que su modelo, su prosperidad y su estabilidad se vean cuestionados, ya sean en Asia, el Sahel o los Balcanes. Y en los próximos años, a pesar de la evidente necesidad de poner en marcha procesos domésticos, lamentablemente los Balcanes requerirán más –no menos– diplomacia europea y liderazgo internacional. Esta involucración tendrá que ser seria con el fin de hacer frente a retos como una verdadera democratización y reconciliación.

Fecha de creación

17 septiembre, 2014