

¿Qué puede hacer el Alto Representante de la UE en los Balcanes?

[Ruth Ferrero Turrión](#)



A pesar de que la UE ha perdido una gran cantidad de capital político en la región, Bruselas tiene todavía cierto margen de maniobra. Josep Borrell debe aprovechar su posición y dar pasos de proximidad hacia los Balcanes para así evitar que otras potencias regionales tengan el terreno abonado para adquirir una importante presencia geopolítica.

Comienza un nuevo ciclo político en la Unión Europea y a los mandos de la Política Exterior se ha situado el, hasta ahora, ministro de Exteriores socialista, Josep Borrell. Tiene ante él muchos y variados desafíos, pero sin duda uno de los más importantes será el que se refiere a los Balcanes Occidentales y su perspectiva europea. De hecho, en su discurso del 7 de octubre de 2019 frente a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento, donde solicitaba su aprobación como Alto Representante para la Política Exterior de la UE, situó de manera clara su prioridad con la reforma y el proceso de integración de los Balcanes Occidentales, por delante de otros desafíos y retos tales como la integridad territorial ucraniana, la vecindad sur, África o América Latina, las relaciones con Rusia o con Estados Unidos. De hecho, anunció que su primera visita como Alto Representante sería a Pristina (Kosovo).

En esta misma comparecencia afirmó que esta UE, que pretende ser más geopolítica, debe comenzar por solucionar las cuestiones más cercanas, en este caso la del proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales. Del mismo modo, la nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su discurso de presentación de la Comisión introdujo la cuestión de los Balcanes como una de las prioridades de este nuevo equipo diciendo: “hemos de demostrar

a nuestros amigos de Balcanes Occidentales que compartimos el mismo continente, la misma historia y la misma cultura y que también compartiremos el mismo destino. Nuestra puerta permanece abierta”. Una clara muestra de la proactividad con la que la institución europea va a abordar esta cuestión. Una posición muy diferente a la adoptada por la anterior Comisión Juncker que precisamente en su toma de posesión como presidente del Ejecutivo comunitario sentenció: “No habrá ampliación durante los próximos cinco años (...) La UE necesita hacer una pausa en sus procesos de ampliación para poder consolidar lo realizado hasta ahora con 28 Estados (...) Bajo mi liderazgo, las negociaciones continuarán, especialmente con los Balcanes Occidentales que necesitan una perspectiva europea”.

Cambiar el método sin cambiar el objetivo

La premisa de partida del nuevo Representante para la Política Exterior de la UE es “Si los europeos no somos capaces de poner orden o de estabilizar los Balcanes, vamos a dejar de llamarnos potencia geopolítica”. De ello solo cabe deducir la prioridad que Josep Borrell va a dar a esta región en su nueva tarea. Esto parece claro. La cuestión entonces será clarificar cuál será la estrategia a seguir.

Durante el Consejo Europeo de octubre de 2019, Francia dio con la puerta de la ampliación en las narices, por segunda vez consecutiva, a Albania y a Macedonia del Norte. Las razones se fundamentaban sobre el argumento de la inviabilidad de incorporar a nuevos miembros hasta que la UE saliera de la situación de policrisis en la que se encuentra. Esta negativa, sin duda, supuso un jarro de agua fría para estos dos países que consideraban que habían cumplido con la hoja de ruta propuesta desde Bruselas, especialmente, Macedonia del Norte con la consecución del acuerdo sobre el cambio de nombre con Grecia.

A partir de ese momento, se abrió la caja de pandora de la ampliación. Y comenzaron a aparecer nuevas propuestas de aproximación a la región. Por un lado, aquellos que planteaban romper con el marco de la política de ampliación y abrir una nueva negociación con estos países sin ofrecerles la incorporación a las instituciones europeas, pero sí acceso al mercado único, en una suerte de nuevo Espacio Económico Europeo. Por otro, los que proponían mantener el marco de la ampliación con cambios en la metodología de negociación con los países candidatos, incluida una propuesta francesa al respecto.

Durante las seis semanas que separan la decisión de frenar el proceso de ampliación y la toma de posesión de la nueva Comisión el día 1 de diciembre de 2019, los debates sobre las propuestas y las consecuentes especulaciones al respecto, junto con el malestar de los países de Balcanes Occidentales por el cambio de posición de la UE han florecido por doquier. Todo el mundo esperaba el posicionamiento del Alto Representante en su relevo de Mogherini.

Y Borrell, en diversas entrevistas, no ha defraudado y se ha posicionado muy claramente por mantener el marco general de la política de ampliación, eso sí, cambiando la metodología, pero sin alterar el objetivo final de la misma que es la adhesión de estos países a las instituciones europeas. Es más, ha subrayado que: “hay que modificar la forma de funcionar, pero no podemos esperar a que arreglemos nuestros problemas internos para empezar a ofrecer una perspectiva europea a los que están esperando”, absolutamente coordinado con Von der Leyen.

Por tanto, parece que no hay dudas sobre la continuidad del proceso, aunque sí en relación con la estrategia a seguir, así como la forma de trabajo con ellos. Tres son los ejes de trabajo sobre los que necesariamente tendrá que articularse esta aproximación a la zona.

El primero de ellos, el que se sostiene sobre el diálogo Belgrado-Pristina. Éste comenzó apenas tres años después de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, en 2011 gracias a la mediación de la UE. El primer acuerdo técnico entre las partes se alcanzó en Bruselas en 2013, donde se acordó el proceso de normalización entre los implicados, tales como la gestión conjunta de los pasos de la frontera y la denominación bajo la que Kosovo podría aparecer en los foros internacionales y regionales. Este proceso sería uno de los elementos esenciales en el camino hacia la integración de la Unión de ambos territorios. El reconocimiento del Estado kosovar no se puso en ningún momento sobre la mesa de negociación, pero la normalización permitiría el desbloqueo internacional de Kosovo y el refuerzo de su soberanía. Esto es lo que se dio en nombrar como la “ambigüedad constructiva” de la UE. Este acuerdo es conocido como el Acuerdo de Bruselas. Desde entonces poco se ha avanzado en las negociaciones entre ambos. A pesar de un tímido repunte del diálogo bilateral en agosto de 2018, que incluía la modificación de las fronteras entre los territorios, en noviembre Pristina imponía unas tarifas aduaneras del 100% a los productos procedentes de Serbia, radicalizando el discurso hacia su vecino. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el Quinteto (Estados Unidos, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido) el diálogo continúa bloqueado. Este es el primer reto del Alto Representante. Impulsar el diálogo de nuevo y, eventualmente, avanzar en el proceso negociador de las partes. De momento, se sabe que el primer viaje oficial de Borrell será a Pristina, una vez que el nuevo gobierno kosovar se haya constituido. Quizás el siguiente sea a Belgrado.

El segundo eje ha de tener como objetivo el desbloqueo de la situación en Bosnia, quizás la cuestión más complicada de toda la región, dada la complejidad sociopolítica del territorio, con el bloqueo permanente de la República Sprska y la ausencia de reemplazo en la élite política que permita abrir una fase de negociación con algún viso de éxito. Y, por supuesto, que desde los Estados miembros y desde Bruselas se abandone la posición del *laissez-faire* siempre y cuando no se generen problemas auditables por las opiniones públicas europeas.

El tercero, el fomento de una cooperación regional de manera activa, no sólo en lo correspondiente a infraestructuras y relaciones políticas y económicas, sino también a través del impulso político al Proceso de Berlín de una manera más activa. El proceso nació con la intención de revitalizar la perspectiva europea de los países de Balcanes Occidentales. Fue una manera de dar esperanza e intentar recobrar credibilidad por parte de la UE en la región. A través de reuniones anuales la intención era proporcionar resultados tangibles y concretos sobre el proceso de preadhesión. Una suerte de renovación de los compromisos adoptados y establecidos a través de las hojas de ruta. Así, El Proceso de Berlín debía lanzar el mensaje político del compromiso de los Estados miembros con la perspectiva europea de la región y que ésta aportaba un valor añadido a la propia Unión. Además, había sido pensado como herramienta esencial para el reforzamiento de la cooperación regional y los procesos de transformación de estos países. El rechazo del Consejo Europeo a la adhesión de Albania y Macedonia del Norte, sin duda, le ha hecho perder parte de su capital político. También aquí, el Alto Representante deberá dar un impulso político sustantivo que permita recuperar tanto credibilidad como confianza en Bruselas.

En todo caso, parece evidente la necesidad de actuar y ofrecer una perspectiva europea creíble a los Balcanes. La UE tiene todavía un cierto margen de maniobra. A pesar de haber perdido una gran cantidad de capital político en la región, todavía existe la posibilidad de cambiar el rumbo. Desde luego un nuevo fracaso en esta región, serían malas noticias para la zona y para la Unión y muy buenas para los líderes autocráticos locales y para otras potencias regionales que tendrían el terreno abonado a adquirir una importante presencia geopolítica, mucho mayor de la que ya tienen.

Fecha de creación

17 diciembre, 2019