

---

## El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales

**Mira Milosevich-Juaristi** | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora asociada de Russia's Foreign Policy del Instituto de Empresa | @MiraMilosevich1 

### Tema

¿Cuál es el futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales?

### Resumen

El proceso de adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales está atascado por la “fatiga de la ampliación”, por la “fatiga balcánica” (desilusión) y por la presencia de Rusia y de China, que cada día cobran mayor influencia en la región. La asunción de la Presidencia europea por Eslovenia podría ser una oportunidad para reinventar el proceso de adhesión, sin renunciar a la estrategia de “palo y zanahoria”, pero incluyendo mayores incentivos a los países balcánicos.

### Análisis

#### Introducción: la fatiga europea

El próximo 1 de julio Portugal cederá la Presidencia de la UE a Eslovenia, que la ejercerá por segunda vez desde su adhesión a la Unión en 2004. Entre las prioridades de la Presidencia eslovena se encuentran la continuidad de los esfuerzos realizados hasta ahora para la recuperación de la UE tras la pandemia, la transición digital, el cambio climático y la Vecindad Oriental, así como el futuro de la ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales.

Desde el Consejo Europeo de Salónica en 2003 la Comisión Europea ha venido sosteniendo que todos los países participantes en el Proceso de Estabilización y Asociación (creado como marco de relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales en 1999) son candidatos potenciales a convertirse en miembros de la Unión.<sup>1</sup> Después de la adhesión de Eslovenia en 2004 y de Croacia en 2013, Serbia y Montenegro comenzaron negociaciones. Albania y Macedonia del Norte tienen estatus de candidato, pero todavía no han comenzado a negociar (por la oposición de Francia y Bulgaria), y Bosnia Herzegovina y Kosovo son sólo “candidatos potenciales”.

Desde 2003 los métodos de negociación de la adhesión se han ido perfeccionando, como reflejan dos documentos de la Comisión Europea. El primero fue la “Estrategia de

---

<sup>1</sup> Fichas temáticas sobre la Unión, Parlamento Europeo: Los Balcanes Occidentales, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>.

ampliación 2011-2012”,<sup>2</sup> que implica un mayor énfasis en el Estado de Derecho, lo que supone que en toda futura negociación se abordarán en una primera fase los capítulos sobre reforma judicial y derechos fundamentales (capítulo 23) y sobre justicia, libertad y seguridad (capítulo 24), que serán los últimos en cerrarse. Este enfoque quedó reafirmado y reforzado en otro documento publicado en febrero de 2020, “Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales”,<sup>3</sup> que introdujo una metodología revisada con objeto de hacer dicho proceso “más creíble, dinámico, predecible y político”. A pesar de que la ampliación de la UE a los Balcanes Occidentales constituye una “prioridad fundamental para la Comisión”, según afirma el comisario de Vecindad y Ampliación, Olivér Várhelyi,<sup>4</sup> lo cierto es que problemas internos de la UE, como la crisis económica y financiera de 2008, la crisis migratoria de 2015, el Brexit de 2016 y la falta de una visión común en la política exterior son algunas de las causas de la “fatiga de la ampliación”, expresión que connota que la UE no está preparada para aceptar nuevos Estados miembros en su seno.

La estrategia del “palo y la zanahoria”, que ha marcado las relaciones entre la UE y los Balcanes en los últimos 25 años, durante los cuales el papel de la UE ha sido el de una potencia normativa –dedicada a insistir en las reformas que aumentarían la calidad democrática de los países candidatos a cambio de inversiones y promesas de un futuro mejor–, no ha evitado la “fatiga de la ampliación” y, peor aún, no ha evitado el incremento de la presencia e influencia de Rusia, China, Turquía y los países del Golfo Pérsico, que están alejando la región de la UE. Como ha señalado Josep Borrell, alto representante de la Política Exterior y vicepresidente de la Comisión Europea, “la UE está perdiendo la batalla de la narrativa en los Balcanes”, refiriéndose con ello a la percepción que tiene la ciudadanía local de que China y Rusia son los mayores inversores en la región, aunque, de hecho, lo sea la UE.<sup>5</sup> El pasado 2 de junio la UE acordó una ayuda financiera de preadhesión a los países balcánicos y Turquía de 14.000 millones de euros entre 2021 y 2027 para facilitar a estos países “adoptar e implementar reformas políticas, institucionales, sociales y económicas clave para cumplir con los valores de la UE y adaptarse progresivamente a las normas y políticas de la UE, así como ayudar a su recuperación económica después de la pandemia por el COVID-19”.<sup>6</sup> Quedan por ver los efectos reales, pero la región no olvida que fue “abandonada” por la UE durante la primera ola de la pandemia.

### La fatiga balcánica

Las buenas intenciones de la UE y la ayuda económica llegan en un clima de proliferación de *non-papers* (documentos anónimos y oficiosos) en la región. Los “no-papeles” no son un fenómeno nuevo en los países de la antigua Yugoslavia. En los años 90 contenían instrucciones precisas sobre cómo crear una Gran Serbia, una Gran Albania o una Gran Croacia y contribuyeron al fervor nacionalista que destruyó la

---

<sup>2</sup> “Estrategia de ampliación 2011-2012”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/167/la-ampliacion-de-la-union>.

<sup>3</sup> Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_181).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> “Conversation with Josep Borrell”, Josep Borrell y Charles Powell, Real Instituto Elcano, 13/V/2021, <https://www.youtube.com/watch?v=qvqADyXjds4>.

<sup>6</sup> <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/la-ue-logra-un-acuerdo-provisional-sobre-ayuda-financiera-de-preadhesion-a-balcanes/>.

Yugoslavia comunista. Desde el pasado abril han aparecido varios papeles oficiosos<sup>7</sup> (incluso uno que se atribuye a la oficina del primer ministro esloveno Janez Jansa)<sup>8</sup> que proponen cambios de las actuales fronteras de los países ex yugoslavos como, por ejemplo, la integración de la mayor parte de Kosovo en Albania, la disolución de Bosnia-Herzegovina y su reparto entre Croacia y Serbia, o la creación de una región autónoma en el norte de Kosovo para la población serbia. La publicación de varios “no-papeles” ha coincidido con las tensiones en Bosnia-Herzegovina, donde la *Republika Srpska* ha planteado en las últimas semanas una propuesta política para una “disolución pacífica” del país.<sup>9</sup>

Los “no-papeles” reflejan dos factores importantes que pueden influir en el futuro de los Balcanes: (1) que todavía hay voces que están a favor de las divisiones nacionalistas y del rediseño de fronteras; y (2) que existe una “fatiga balcánica” causada por el incumplimiento de las expectativas de adhesión (aunque la mayor parte de la responsabilidad la tienen los países de la región). La UE sigue siendo un club deseado, pero el proceso de adhesión no es más atractivo que hace 15 años; de hecho, la UE se percibe cada vez más como un poder burocrático.<sup>10</sup> Mientras tanto, China, Rusia, Turquía y los países del Golfo Pérsico no condicionan sus inversiones económicas a las reformas democráticas. Una de las cuestiones clave de la ampliación de la UE a los Balcanes Occidentales es si el poder burocrático reforzado con inversiones económicas será suficiente para que la UE compita satisfactoriamente en el contexto de rivalidad entre las grandes potencias, sin tener una visión y política exterior común, su mayor desventaja, según ha subrayado Josep Borrell.<sup>11</sup>

Los países balcánicos no son una región homogénea, como se percibe por el hecho de que los países estén avanzando con diferente ritmo en las negociaciones de adhesión.<sup>12</sup> El no reconocimiento de Kosovo por cinco de los 27 países de la UE y el mutuo no reconocimiento entre Serbia y Kosovo bloquea sus negociaciones de adhesión a la UE. El retroceso democrático y el incremento de la presencia e influencia de Rusia y China afectan a todos los países de la región.

### El retroceso de la democracia en los Balcanes Occidentales

En los últimos años, las elites locales de países como Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia han degradado las instituciones democráticas y consolidado su control sobre sus respectivas poblaciones.<sup>13</sup> En 2016 el ex primer ministro de Macedonia del Norte,

---

<sup>7</sup> <https://es.euronews.com/2021/04/28/redefinir-fronteras-en-los-balcanes-seria-un-bano-de-sangre-dice-presidente-de-macedonia>

<sup>8</sup> <https://necenzurirano.si/clanek/mnenja/afere-non-paper-jansev-molk-ki-pove-vse-komentar-866271>.

<sup>9</sup> <https://www.noticiasdenavarra.com/actualidad/politica/2021/05/09/balcanes-europa-desafio-irresuelto/1144439.html>.

<sup>10</sup> Vesko Garcevic, Reunión del Grupo de Trabajo “Rusia y la rivalidad entre las grandes potencias en los Balcanes”, Real Instituto Elcano, 19/II/2021.

<sup>11</sup> “Conversation with Josep Borrell”, op. cit.

<sup>12</sup> Todos los detalles, por países, sobre las negociaciones de adhesión se encuentran en “Fichas temáticas sobre la Unión, Parlamento Europeo: Los Balcanes Occidentales”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>.

<sup>13</sup> Besnik Pula (2016), “The budding autocrats of the Balkans”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2016/04/15/the-budding-autocrats-of-the-balkans-serbia-macedonia-montenegro/>.

Nikola Gruevski, perdió el poder tras 10 años de gobierno marcados por la corrupción y escándalos vinculados a los servicios de inteligencia.<sup>14</sup> En las elecciones parlamentarias de 2020 en Montenegro, el Partido Democrático de los Socialistas de Montenegro, dirigido por Milo Đukanović, cayó después de haber estado en el poder durante 30 años.<sup>15</sup> Sin embargo, Đukanović sigue siendo el presidente de la república. Desde 2012, Serbia, el país de mayor importancia estratégica en la región, está gobernado por el Partido Progresista Serbio, dirigido por Aleksandar Vučić y sus socios de coalición. Esta coalición gobernante se compone de antiguos socios de Slobodan Milošević, uno de principales responsables de la destrucción de la Yugoslavia poscomunista. Después de que la oposición boicoteara las últimas elecciones parlamentarias en 2020, alegando condiciones injustas, el partido gobernante goza de una mayoría de dos tercios, sin presencia parlamentaria de los representantes de la oposición.<sup>16</sup>

Todos los países de la región (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia) han sido definidos por Freedom House como “parcialmente libres”,<sup>17</sup> debido al deterioro de las normas de gobernanza, justicia, elecciones y libertad de los medios de comunicación.<sup>18</sup> Los líderes de estos países atacan abiertamente a las instituciones democráticas e intentan eliminar cualquier control que pueda menoscabar su poder. Los líderes antidemocráticos de la región siguen defendiendo de boquilla el funcionamiento “mayoritario” de la democracia, afirmando que actúan de acuerdo con la voluntad del pueblo, pero sólo lo hacen para justificar su acaparamiento de poder y las crecientes violaciones de derechos políticos y libertades civiles.<sup>19</sup>

El Informe de Derechos Humanos<sup>20</sup> de 2020 del Departamento de Estado de EEUU denuncia la falta de libertad de los medios de comunicación y los casos de brutalidad policial en las manifestaciones ciudadanas en todos los países de la región. También la UE está adoptando una línea más dura en materia de derechos humanos en los Balcanes, al menos en sus declaraciones públicas. En el último Informe del Parlamento Europeo sobre Serbia<sup>21</sup> se criticó al gobierno de esta república por dar marcha atrás en la construcción del Estado de Derecho y en la libertad de expresión, y por la corrupción

---

<sup>14</sup> Kole Kasule (2016), “Macedonian president pardons 56 in wiretap scandal, US raps move”, Reuters, 16/IV/2016, <https://www.reuters.com/article/uk-macedonia-wiretap-idUKKCN0XA20H>.

<sup>15</sup> Mira Milosevich-Juaristi (2020), “¿Hacia dónde va Montenegro?”, Comentario Elcano, nº 30/2020, 17/IX/2020,

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-milosevichjuaristi-hacia-donde-va-montenegro](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-milosevichjuaristi-hacia-donde-va-montenegro).

<sup>16</sup> “Serbian parliament left without clear opposition as the ruling party wins partially boycotted elections”, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/22/serbian-parliament-left-without-clear-opposition-as-the-ruling-party-wins-partially-boycotted-elections/>.

<sup>17</sup> “Countries and Territories”, Freedom House 2020, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.

<sup>18</sup> Milica Stojanovic (2020), “Freedom House: Serbia, Montenegro, Hungary ‘No Longer Democracies’”, *Balkan Insight*, 6/V/2020, <https://balkaninsight.com/2020/05/06/freedom-house-serbia-montenegro-hungary-no-longer-democracies/>.

<sup>19</sup> Freedom House, (2020), “Dropping the democratic facade in Europe and Eurasia”, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>.

<sup>20</sup> US Department of State (2021), 20/III/2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-release-of-the-2020-country-reports-on-human-rights-practices/>

<sup>21</sup> “European Parliament adopts Serbia’s EU progress report”, Euroactiv, 26/III/2021, [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/european-parliament-adopts-serbias-eu-progress-report/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/european-parliament-adopts-serbias-eu-progress-report/).

y el crimen organizado. El decreto recientemente adoptado por el Departamento de Estado de EEUU,<sup>22</sup> que supone la ampliación de sanciones a los individuos y organizaciones que amenazan la estabilidad de la región, tiene como objetivo combatir la corrupción, uno de los mayores problemas de los países balcánicos.

A pesar de las críticas fundadas y de las medidas adoptadas, se ha demostrado que Occidente está dispuesto a tolerar las tendencias antiliberales siempre que los regímenes locales contribuyan a la estabilidad regional. Algunos expertos llaman a este fenómeno “estabilitocracia”.<sup>23</sup> Esta situación es paradójica, dado que las democracias Occidentales critican el apoyo de China y Rusia a los regímenes iliberales, y los definen como un obstáculo para el desarrollo democrático de la región, pero, aunque por motivos diferentes, contribuyen a la permanencia de estos regímenes.

### Rusia y China en los Balcanes

Dado que la UE y EEUU han prestado menos atención a los Balcanes en los últimos años –tendencia que está cambiando con la llegada a Joe Biden a la Casa Blanca, y el renovado compromiso de la UE con la región–, otros países –Rusia, China, Turquía y los países del Golfo Pérsico– se han movido para llenar este vacío de poder. Rusia y China prestan apoyo político, diplomático y económico a los países de la región, y aunque no tienen una asociación estratégica entre sí<sup>24</sup> y los objetivos de sus políticas exteriores difieren, su presencia en los Balcanes aminora la influencia de la UE y EEUU.

A pesar de la falta de recursos económicos, Moscú ha sabido aprovechar los vínculos históricos, religiosos y culturales (que presume tener sobre todo con Serbia y Montenegro), la dependencia energética de varios países de la región y la disputa no resuelta de Kosovo. Esto último es especialmente eficaz para influir en Serbia, toda vez que mientras Belgrado no encuentre una solución aceptable a nivel nacional para Kosovo, necesitará del respaldo diplomático ruso en el Consejo de Seguridad de la ONU para bloquear el reconocimiento de Kosovo como país independiente. La dependencia energética de la región respecto a Rusia también ha aumentado, ya que Serbia y Bosnia-Herzegovina se abastecerán a través del gasoducto TurkStream.<sup>25</sup> Además, Rusia ha exportado la vacuna Sputnik V a Montenegro, Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina y Albania.<sup>26</sup> Desde 2009 Belgrado es sede de la agencia rusa de noticias más conocida –Sputnik– que publica en serbio, idioma entendido en todos los países que formaban parte de la antigua Yugoslavia.

---

<sup>22</sup> “Stability and security of the Western Balkans”, US Department of State, 8/VI/2021, <https://www.state.gov/the-stability-and-security-of-the-western-balkans/>.

<sup>23</sup> “The West is best: how “stabilitocracy” undermines democracy building in the Balkans”, Blog LSE, 5/V/2017, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>.

<sup>24</sup> Bobo Lo y Edward Lucas (2021), “Partnership without substance”, CEPA, 28/IV/2021, <https://cepa.org/partnership-without-substance/>.

<sup>25</sup> “Russia’s Gazprom begins gas deliveries to Serbia, Bosnia via TurkStream pipeline”, Reuters, 1/I/2021, <https://www.reuters.com/article/russia-turkey-gas-idUKL8N2JC08N>.

<sup>26</sup> “Western Balkans turn to Russia’s vaccine amid delays in COVAX deliveries”, Reuters, 17/III/2021, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-bosnia-vaccine-idUSL8N2LF368>.

China supone un reto aún mayor que Rusia para los intereses occidentales en los Balcanes.<sup>27</sup> A diferencia de esta última, que actúa como una potencia disruptiva y obstruccionista de las iniciativas occidentales, China ofrece una visión estratégica para Eurasia con su iniciativa de la Ruta de la Seda. En la última década, las empresas chinas invirtieron 2.400 millones de dólares en Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia.<sup>28</sup> Al mismo tiempo, Pekín ha proporcionado 6.800 millones de dólares en préstamos para infraestructuras en la región. En Serbia, China es el tercer inversor extranjero directo (con un 6,61% de todas las inversiones extranjeras netas), después de la UE (72,27%) y de Rusia (11,21%).<sup>29</sup> En Montenegro, China posee el 25% de la deuda pública del país.<sup>30</sup> En el frente de la vacunación, China suministró a Serbia un millón de dosis de la vacuna Sinopharm y también ha acordado el suministro de otros 2 millones de dosis.<sup>31</sup> Belgrado ha firmado tanto con China como con Rusia sendos contratos de producción local de vacuna Sputnik V y Sinopharm. Además, China ha abierto el centro cultural más grande de la región en Belgrado, aunque las llamadas “Aulas Confucio” estén implantadas en todos los países balcánicos.<sup>32</sup>

EEUU ya ha demostrado ser capaz de hacer frente a Rusia y China en los Balcanes, incluso bajo el mandato de Trump. Montenegro entró en la OTAN en 2017 y Macedonia del Norte le siguió en 2020. En 2017 y 2018 las intervenciones diplomáticas de EEUU ayudaron a resolver las crisis políticas en Albania y Macedonia del Norte, demostrando que Washington puede tener éxito donde la lenta política burocrática de la UE fracasa. Pero algunos avances de Rusia y China en los Balcanes serán difíciles de revertir, porque forman parte ya de la circunstancia balcánica: la región importa gas de Rusia porque no tiene otra alternativa. Los préstamos chinos para infraestructuras son atractivos porque los fondos de la UE no están disponibles y porque las inversiones chinas no están condicionadas a efectuar reformas democráticas. Las vacunas rusas y chinas se adquirieron porque la UE no proporcionó las suyas hasta que ya fue tarde.

## Conclusiones

### Los Balcanes Occidentales y la UE: “Lost in translation”

Josep Borrell ha constatado que la estrategia de la UE embarrancó en los Balcanes y que existe “una sensación de profunda decepción en el proceso de ampliación”.<sup>33</sup> Los Balcanes no son un agujero en la alfombra de la UE, sino el eslabón más débil en la integración europea y en la consolidación de sus valores y libertades. De la Presidencia

---

<sup>27</sup> Vuk Vuksanovic (2021), “Facing the China challenge in the Balkans”, Echo-Wall-EU, 4/XI/2021, <https://www.echo-wall.eu/plus-one/facing-china-challenge-balkans>.

<sup>28</sup> “China’s investments in the Western Balkans”, IISS, diciembre 2020, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2020/chinas-investments-in-the-western-balkans>.

<sup>29</sup> <https://cep.org.rs/en/publications/foreign-investments-in-serbia/>

<sup>30</sup> <https://thediomat.com/2020/09/will-montenegros-new-government-bring-a-new-china-strategy/>.

<sup>31</sup> “Agreement on supply of 2 million doses of Sinopharm vaccine signed”, Government of the Republic of Serbia, <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/169438/agreement-on-supply-of-2-more-million-doses-of-sinopharm-vaccine-signed.php>.

<sup>32</sup> B92 21, 05,2021,

[https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2021&mm=05&dd=10&nav\\_id=1855087](https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2021&mm=05&dd=10&nav_id=1855087).

<sup>33</sup> Jaime Masdeu (2021), “La estrategia de la Unión Europea embarranca en los Balcanes”, La Vanguardia, 15/V/2021, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210515/7455484/estrategia-union-europea-balcanes-ue-macedonia-del-norte-albania-ampliacion-ue.html>.

eslovena no se espera que solucione todos los problemas de la región, pero sí que haga algo para sacar a la UE del embarrancamiento.

Es obvio que el poder blando unido al juego de palo y zanahoria ya no funciona, a pesar de que todos los países declaran que su principal objetivo estratégico nacional es la entrada en la UE y la OTAN (excepto Serbia, que aspira a permanecer neutral militarmente). Si la UE no cambia su enfoque no logrará mantener su apuesta por la integración de los países balcánicos, y Rusia y China, seguidos por Turquía y los países del Golfo Pérsico, ganarán cada vez mayor protagonismo.

No sólo existen fatigas –la europea y la balcánica– sino un agotamiento de las fórmulas convencionales de adhesión, porque no han conseguido los resultados deseados (el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de las libertades civiles). Las negociaciones a tal efecto “abren y cierran capítulos”, pero no potencian el proceso político real porque son muy largas, y las democracias balcánicas, muy frágiles. Durante las negociaciones prolongadas, los que abogan por la adhesión no pueden presentar nada como un logro, como un acercamiento concreto a la UE, y sus escasos éxitos se diluyen en más y más negociaciones.

La Presidencia de Eslovenia de la UE puede ser una oportunidad para romper el estancamiento, cambiar el enfoque y reinventar el proceso de adhesión. Pero para hacerlo, debería dar más incentivos “parciales” a los países que cumplan con las reformas previstas, y no esperar sólo al resultado final.