
Apuntes para una renovación de la política española hacia los Balcanes Occidentales

Raquel García Llorente | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2 

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal, Real Instituto Elcano |
@MiraMilosevich1 

Ignacio Molina | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina 

Tema¹

Es conveniente impulsar y europeizar la acción diplomática de España en los Balcanes Occidentales superando el repliegue iniciado en 2008.

Resumen

Pese a carecer casi por completo de proyección previa en esa parte de Europa, España fue capaz de desplegar en apenas 15 años –de 1992 a 2007– una activa implicación política, militar y social en los Balcanes Occidentales, insertada a su vez en el marco euroatlántico que se fue desarrollando al hilo del conflicto yugoslavo. Sin embargo, en los 15 años siguientes ha dominado la tendencia contraria: la adopción de un perfil bajo, cuando no incómodo, y una relativa deseuropeización que resulta impropia de un Estado miembro de su relevancia. En este análisis, tras repasar los rasgos de ese desafortunado repliegue y examinar el momento actual de las relaciones entre la UE y la región (marcadas por los escasos avances en las negociaciones de adhesión), se presenta una panorámica de los retos a abordar y se ofrecen algunas pistas para una necesaria renovación de la política a desarrollar allí por España en el futuro. Entre las recomendaciones figura en lugar destacado la normalización de la presencia en Kosovo, aun cuando eso no suponga un reconocimiento formal, y otras iniciativas de carácter bilateral o multilateral tanto en el espacio regional como en el general europeo.

¹ Este análisis se ha beneficiado de los trabajos preparatorios y los resultados del seminario “The European Union’s next enlargement: prospects and pitfalls”, organizado por el Real Instituto Elcano y el *Bled Strategic Forum*. Se celebró en Madrid el 19 de noviembre de 2021 y reunió a los ministros o secretarios de Estado de Asuntos europeos de Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, junto a los de España y Eslovenia, este último ejerciendo la presidencia semestral del Consejo de la UE, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/event?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/calendar/activities/roundtable-the-eus-next-enlargement-propsects-and-pitfalls

Análisis

Introducción

Las traumáticas guerras de Yugoslavia en la década de los 90 estimularon la definición novedosa de una política (o, al menos, una implicación significativa) de España en el sudeste de Europa, algo que no sucedía desde prácticamente los tiempos de la batalla de Lepanto. A diferencia del resto de países relevantes en el continente, que fueron desarrollando una intensa presencia allí conforme se desintegraba el Imperio Otomano, la desconexión española con el exterior durante el siglo XIX y buena parte del XX le mantuvo al margen de los múltiples conflictos y desarrollos diplomáticos que tuvieron a esa región como objeto. No participó en el Congreso de Berlín de 1878, ni en la Conferencia de Paz de París en 1919, ni mucho menos en el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, los tres grandes hitos que habían conformado el convulso espacio de los Balcanes hasta que volvió a saltar por los aires al final de la Guerra Fría. Pero, para entonces, Madrid había dejado de ser una capital semi aislada y aspiraba a ejercer de potencia media, tal y como correspondía a su condición de flamante quinto Estado miembro, por población y PIB, en el proceso de integración.

La desintegración de un país que se consideraba equiparable en muchos aspectos resultó impactante para las elites y la ciudadanía españolas. El ministro de Asuntos Exteriores de entonces, Francisco Fernández Ordóñez, intentó infructuosamente a finales de 1991 detener el rápido reconocimiento alemán (y luego europeo) de Eslovenia y Croacia. Cuando la violencia se desencadenó en Bosnia-Herzegovina, el Gobierno se involucró de manera notable con uno de los primeros despliegues de cascos azules españoles, UNPROFOR, que fue luego continuado por las operaciones SFOR y EUFOR (en total 46.000 militares, con 23 muertos). Junto a esa larga misión militar se acogieron casi 5.000 refugiados y se realizó un notable esfuerzo en materia de ayuda al desarrollo, tanto por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional como a través de múltiples iniciativas de la sociedad civil y los gobiernos locales, siendo especialmente relevante el llamado Distrito 11º de la ciudad de Barcelona. En 1995 Felipe González fue incluso uno de los seis líderes internacionales que respaldaron los acuerdos de Dayton en su calidad de presidente de turno del Consejo Europeo.

Ese impulso tuvo continuidad con el gobierno de José María Aznar y, con menor intensidad, durante la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero. Destaca en esos años la participación en la misión Alba en Albania (1997) y, sobre todo, la doble operación vinculada a Kosovo: los bombardeos *Allied Force* sobre Serbia en 1999 y la contribución a la misión KFOR (por donde pasaron otros 22.000 efectivos españoles). También se reforzaron los lazos diplomáticos y económicos, sobre todo durante la época de los ministros Josep Piqué y Miguel Ángel Moratinos. Se fueron abriendo entonces embajadas en Bosnia-Herzegovina (1999), Albania (2006) y Macedonia del Norte (2006), así como una Oficina Técnica de Cooperación en Sarajevo. El protagonismo español también tuvo nombres y apellidos sobre el terreno. Al papel desempeñado por Javier Solana entre 1995 y 2009 (como secretario general de la OTAN primero y como primer alto representante de la UE después) hay que sumar que en 1997 el ex ministro de Exteriores, Carlos Westerndorp, fue nombrado alto representante para Bosnia-Herzegovina y en 1998 el expresidente Felipe González representante especial de la Presidencia de la OSCE para la República Federal de Yugoslavia. Además, y en esa

línea de profundización rápida de las relaciones con la región, fue entonces cuando se produjo la adhesión europea de Eslovenia, Rumania, Bulgaria y, algo más tarde, Croacia. Eso supuso que pasaran a ser socios, con interacción permanente e intensa, a la vez que se acotaba la lógica de política exterior a los países de la zona que quedaban fuera de la UE.

Fue justo en ese espacio ya acotado de los Balcanes Occidentales donde la política española dio un giro repentino al principio de 2008. El no reconocimiento de la independencia de Kosovo desencadenó una lógica de repliegue y enroque. Incluyó la abrupta retirada de las tropas de la KFOR en 2009, el revés sufrido en 2010 tras el apoyo prestado a las tesis serbias en un procedimiento seguido ante la Corte Internacional de Justicia y, a partir de entonces, una posición incómoda, incluso excéntrica, en todos los foros regionales que se iban organizando. La profunda crisis económica desencadenada en aquel momento tampoco ayudó y, así, España redujo su presencia en Bosnia: en 2011 se cerró la Oficina Técnica de la AECID que funcionaba en Sarajevo y el contingente EUFOR quedó reducido a algo testimonial. Es verdad que desde entonces se han apoyado las respectivas candidaturas para adherirse a la OTAN² o la UE, pero sin otorgar a ello ninguna prioridad especial. A día de hoy, España no participa en el Proceso de Berlín (una iniciativa diplomática sobre la ampliación donde están los 10 Estados miembros de la UE más interesados en la región), no cuenta con embajador en Podgorica (pese a que una docena de Estados miembros de la UE sí lo tienen y hay Embajada residente de Montenegro en Madrid), no tiene presencia alguna en Pristina y las “excelentes relaciones bilaterales” con Belgrado no van mucho más allá de la retórica sin que hasta ahora hayan ayudado a hacer avanzar sustancialmente la candidatura serbia a la adhesión.

En suma, España supo definir a partir de la nada una intensa política balcánica propia (enmarcada a su vez en un enfoque colectivo nítidamente euroatlántico) que duró los 15 años que fueron de 1992 a 2007. Desde entonces hasta hoy ha dominado la tendencia contraria: la adopción de un perfil bajo y una inevitable deseuropeización³ que resulta totalmente impropia de un país que es europeísta, aspira a ser influyente en todos los asuntos importantes que se debaten en Bruselas, y tiene a Josep Borrell de alto representante para Asuntos Exteriores. A continuación se examina brevemente el momento actual de las relaciones entre la UE y la región para pasar luego a ofrecer algunas pistas que permitan renovar la acción exterior de España allí.

² Albania, Montenegro y Macedonia del Norte son miembros de la OTAN desde 2009, 2017 y 2020, respectivamente. Serbia pretende la neutralidad militar (sin esconder su afinidad con Rusia), Bosnia-Herzegovina discute sobre la posibilidad de esa pertenencia, con la República Srpska muy en contra, y Kosovo no puede plantearse la adhesión hasta resolver su estatus de estatalidad discutida.

³ Sobre la relativa deseuropeización de la política exterior española en la primera década de este siglo y el lugar que ocupa en esa tendencia el no reconocimiento de Kosovo, véase una primera aproximación en Ignacio Molina (2011). “¿Década perdida? La política europea de España 2002-11”, *Política Exterior*, 144, pp. 94-101.

La política de la UE hacia los Balcanes Occidentales

Tras la retirada de la candidatura islandesa, la imposibilidad fáctica de cualquier avance en las negociaciones con Turquía y la claridad con la que la UE ha definido el estatus de vecindad para el resto del continente, los seis países que conforman los Balcanes Occidentales (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia como candidatos oficiales y Bosnia-Herzegovina y Kosovo como potenciales) tienen el supuesto honor de ocupar por completo la agenda de ampliación actual. En teoría, eso significa un lugar muy destacado entre las prioridades de la UE, tanto por la perspectiva concreta de la adhesión de nuevos miembros iguales en derechos a los actuales como por la importancia de la política de ampliación en sí misma. Entre 1970 y 2005 ésta supuso una permanente fuente de reforzamiento y legitimidad, incluso una de las principales razones de ser de todo el proceso, pues suponía demostrar su éxito económico y político, proyectar los valores europeos al entorno, y en muchos casos anclar la paz y la democracia en países históricamente golpeados por la violencia y el autoritarismo. Sin embargo, la fatiga de las sucesivas adhesiones orientales (2004, 2007 y 2013) y los desarrollos iliberales en Hungría y Polonia han ido erosionando su prestigio durante los últimos años.⁴

La pérdida del sentimiento de misión que una vez animó la ampliación se nota en Bruselas y, sobre todo, en algunas de las capitales de los 27 (además de en los propios candidatos, tal y como se señala en la siguiente sección). La combinación entre cansancio general por la acumulación de ampliaciones, las divisiones internas y la atención a otras urgencias a las que ha tenido que hacer frente la UE desde 2005 – fracaso del Tratado Constitucional, Gran Recesión, crisis del euro, crisis migratoria y Brexit– han impedido que se adopte un enfoque común y estratégico hacia la región, con el consiguiente perjuicio para el proceso. Entre los reveses más acusados destaca la moratoria de cinco años anunciada en 2014 por el anterior presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, o el anuncio de veto francés en 2019 a las negociaciones con Albania y Macedonia del Norte. A nadie sorprendió que el pasado mes de mayo, el alto representante apuntase que la estrategia de la UE ha encallado en los Balcanes y que hay una “sensación de profunda decepción”, con obvias implicaciones geopolíticas dada la creciente presencia en la región de Rusia y China.⁵

Los logros negociadores en estos años han sido lentos y escasos, aunque la Comisión, fiel al espíritu de lo decidido en el Consejo Europeo de Salónica de 2003, ha seguido defendiendo que todos los países participantes en el Proceso de Estabilización y Asociación (creado en 1999 como marco para las relaciones con los Balcanes Occidentales) tienen perspectivas de acceder a la Unión. Montenegro se convirtió en candidato en 2010 y Serbia en 2012, y ambos han comenzado sus negociaciones de adhesión. Albania y Macedonia del Norte adquirieron su estatus de candidatos en 2020,

⁴ Christopher Bickerton (2021), “The future of the EU: a retrospective”, ARI nº 105/2021, Real Instituto Elcano, 9/XII/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari105-2021-bickerton-the-future-of-the-eu-a-retrospective.

⁵ Mira Milosevich-Juaristi (2021), “El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales”, ARI nº 62/2021, Real Instituto Elcano, 25/VI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari62-2021-milosevich-futuro-ampliacion-de-ue-en-balcanes-occidentales.

pero no han empezado a negociar (sobre todo, por la oposición de Francia y Bulgaria). Por su parte, Bosnia-Herzegovina y Kosovo siguen siendo sólo candidatos potenciales, con acuerdos de Estabilización y Asociación que entraron en vigor en 2015 y 2016, respectivamente.

Desde Salónica se han ido perfeccionando –o, si se quiere, endureciendo– los métodos de negociación. En este sentido, el documento “Estrategia de ampliación 2011-2012” puso un mayor énfasis en el Estado de derecho, lo que implicaba que se debían abordar en una primera fase los capítulos sobre la reforma judicial y los 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 2020: “Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales”, que introdujo una metodología revisada con el objetivo de hacer dicho proceso “más creíble, dinámico, predecible y político”.

Pese a la dificultad creciente en las negociaciones y la falta de avances significativos, en los últimos años el lado europeo ha querido mostrar que sigue creyendo en la perspectiva europea de la región. En 2014 lanzó el ya mencionado Proceso de Berlín (centrado en el diálogo de las sociedades civiles, que no cuenta con presencia española) y más recientemente, en paralelo al debate sobre la revisión de metodología para la ampliación, la UE ha convocado varias cumbres de contenidos tangibles. Así, la presidencia búlgara del Consejo organizó un encuentro UE-Balcanes Occidentales en Sofía en mayo de 2018, la croata impulsó otro en formato digital en mayo de 2020 y el pasado 6 de octubre se celebró otro más en Brdo, en el contexto de la presidencia semestral eslovena, anunciándose además una cuarta cumbre casi consecutiva para 2022. Lo mejor es que no han sido citas vacías, al menos desde el punto de vista económico. En la Declaración final de la de Brdo se reafirma el compromiso que la UE ha desarrollado con la región desde el inicio de la pandemia, con 3.300 millones de euros y 2,9 millones de dosis de vacunas, y se anuncia que en el marco del Plan Económico y de Inversión se movilizará una inversión de 30.000 millones de euros durante los próximos siete años.

Los problemas de los Balcanes Occidentales en su camino a la UE

La “fatiga de la ampliación” del lado europeo tiene un reflejo en la “fatiga balcánica” por el lado de los candidatos: la desilusión por el hecho de que las negociaciones se alarguen sin que los promotores de la adhesión en las frágiles democracias balcánicas puedan mostrar apenas logros (un buen ejemplo es la frustración por la parálisis de la candidatura de Macedonia del Norte, a pesar de haber alcanzado un impopular acuerdo con Grecia para cambiar el nombre oficial del país). Es verdad que la UE no ha estado siempre a la altura en el proceso, pero lo cierto es que las elites dominantes en la región persisten por lo general en falta de voluntad política para resolver importantes problemas en materia política o de seguridad y avanzar en las reformas necesarias que cumplan satisfactoriamente con el acervo europeo. Entre las cuestiones pendientes destacan:

- (1) Los vaivenes y parálisis constantes en el diálogo Serbia-Kosovo para resolver su profundo contencioso y superar las constantes tensiones territoriales en la zona de Mitrovica, como precondition para que ambos países puedan llegar a ser miembros de la UE. El referente aquí es el Acuerdo de Bruselas de 2013, auspiciado por la propia UE, pero ni ese marco ni la extensa misión civil de la propia Unión (EULEX) han logrado grandes avances en la normalización de las relaciones ni que Kosovo cumpla su compromiso de no entrar en el norte del país, de mayoría serbia, sin autorización previa de las fuerzas de la OTAN (KFOR) que siguen allí desplegadas.
- (2) La frágil estabilidad en Bosnia-Herzegovina, con el permanente riesgo de que los conflictos entre las tres etnias que conforman su población provoquen violencia de nuevo y que las injerencias de Serbia y Croacia o el fuerte secesionismo imperante en la República Srpska acaben por disolver el actual Estado, con apoyo de Belgrado y de Moscú.
- (3) Un aumento generalizado en la retórica nacionalista, que afecta a los tres países recién mencionados, pero también a Montenegro y a Macedonia del Norte (en conflicto ahora con Bulgaria) y que atrae especialmente a los jóvenes, sin muchas perspectivas de futuro.
- (4) Las reformas para consolidar instituciones funcionales, democráticas y no discriminatorias avanzan a lentitud exasperante. La estabilidad de la región depende en gran medida del progreso que estos países hagan para asegurar el funcionamiento de las instituciones del Estado de derecho, garantizar la libertad de prensa y luchar contra la corrupción y el crimen organizado.

A todo lo anterior se suman los cantos de sirena que se escuchan en la región por parte de Rusia y China, pero también de Turquía y de los países del Golfo Pérsico. Mientras la UE y EEUU han prestado menor atención a los Balcanes Occidentales en los últimos años, estas otras potencias han llenado ese vacío proporcionando apoyo diplomático, de seguridad y económico.⁶ Uno de los últimos ejemplos de esa creciente influencia de otros actores ha sido la diplomacia de las vacunas, a la que la UE ha llegado tarde y cuya estrategia de comunicación ha sido inadecuada. Además, será difícil revertir la importación de gas, pues hoy por hoy no existe alternativa energética al suministro de Rusia.

España y los Balcanes Occidentales: normalizar Kosovo como premisa

La adhesión de cuatro Estados balcánicos a la UE en los últimos años ha permitido intensificar de manera notable la interrelación de España con ellos, tanto en Bruselas como de modo bilateral (algo a lo que ha contribuido mucho la llegada masiva de ciudadanos rumanos y búlgaros y también, aunque con menor intensidad, la reciente incorporación de Eslovenia y Croacia al grupo informal conocido como EuroMed 9 que reúne a los Estados miembros del Sur). Sin embargo, como ya se ha dicho, este

⁶ Vesselaq Tcherneva (2021), "Western Balkans in trouble: why the EU should make a new offer to the region", *Commentary*, ECFR, <https://ecfr.eu/article/germanys-new-government-promising-signs-for-western-balkans-eu-integration/>.

desarrollo tan positivo con esos países se ha producido en paralelo al declive de la implicación española en los Balcanes Occidentales desde 2008, con la consiguiente pérdida de protagonismo de Madrid en las hoy desdibujadas negociaciones de adhesión.

España, en línea coherente con su apoyo difuso a las sucesivas ampliaciones desde que ella misma se unió al proceso de integración en 1986, respalda las candidaturas de los Balcanes Occidentales conforme vayan cumpliendo los criterios de adhesión sobre la base de una evaluación positiva para cada caso en los informes de progreso. Sin embargo, se trata de un respaldo más teórico que real, pues su influencia se ve lastrada por años de posición innecesariamente inflexible sobre el estatus de Kosovo, yendo bastante más allá de lo que han hecho los otros cuatro países miembros que no han reconocido: Chipre, Eslovaquia, Grecia y Rumanía.⁷ La postura oficial dice apoyar el diálogo entre Pristina y Belgrado para resolver el conflicto, pero la falta absoluta de presencia española en Kosovo y viceversa impide cualquier contribución constructiva (a diferencia de Grecia que, por ejemplo, tiene representación en Pristina desde hace mucho y en junio pasado elevó de categoría la representación kosovar en Atenas, pasando de delegación de asuntos económicos y comerciales a Oficina de Intereses de Kosovo).

El deseo declarado de cambiar el perfil bajo que Madrid arrastra en los Balcanes Occidentales desde 2008 obliga en primer lugar a modificar la rigidez y deseuropeización de la actitud mantenida hasta ahora en Kosovo.⁸ España no ha reconocido al nuevo Estado por cuestiones internas de índole territorial y por una interpretación propia del Derecho Internacional Público que, pese a la opinión consultiva emitida en 2010 por la Corte Internacional de Justicia de La Haya, sigue supeditando el reconocimiento a que antes lo haga Serbia.⁹ Por desgracia, la crisis provocada por los independentistas catalanes –incluyendo una estéril declaración unilateral de independencia en 2017– ha contribuido a que todos los gobiernos, sean del Partido Popular o del PSOE, hayan preferido mantener la misma postura de enroque por temor a dar alas a las aspiraciones independentistas catalanas y, en menor medida, vascas.¹⁰

Durante la presidencia semestral de 2010 España aceptó que Kosovo se sentase con ella en una reunión de alto nivel entre la UE y los Balcanes Occidentales (a condición

⁷ Ruth Ferrero-Turrión (2020) "Spain: Kosovo's strongest opponent in Europe", en I. Armakolas y J. Ker-Lindsay (eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. New Perspectives on South-East Europe*, Palgrave Macmillan.

⁸ Para una buena panorámica de la política de no reconocimiento español, véase Pol Vila Sarriá y Agon Demjaha (2019), "Kosovo-Spain relations and the dilemmas on the problem of non-recognition", *SEEU Review*, vol. 14, nº 1, <https://sciendo.com/downloadpdf/journals/seeur/14/1/article-p69.pdf>.

⁹ Sobre el dictamen de la Corte Internacional de Justicia acerca de la legalidad de la declaración unilateral de independencia de Kosovo y la posición española, véase Jessica Almqvist (2009), "The Politics of recognition, Kosovo and International Law", Documento de Trabajo nº 14/2009, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt14-2009. Las alegaciones escritas de España en el proceso están disponibles en <https://www.icj-cij.org/files/casereLATED/141/15644.pdf>.

¹⁰ Sobre las enormes diferencias entre Cataluña y Kosovo, véase Ignacio Molina (2012), "Kosovo y Cataluña: distintos y distantes", Blog, Real Instituto Elcano, <https://blog.realinstitutoelcano.org/kosovo-y-cataluna-distintos-y-distantes/>; y Fredrik Wesslau (2017), "Spain's Kosovo-Catalonia conundrum", European Council on Foreign Relations, https://ecfr.eu/article/commentary_spains_kosovo_catalonia_conundrum_7240/.

de que no se exhibieran banderas), pero las autoridades españolas han rechazado luego normalizar el hecho de compartir sala de reuniones con los representantes kosovares. En 2018 el entonces presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, no asistió a la Cumbre UE-Balcanes Occidentales a pesar de que sí lo hizo Serbia. La llegada de Pedro Sánchez a La Moncloa cambió algo la situación en línea más pragmática, pero sin dejar de reiterar el no reconocimiento e incluso favoreciendo el tratamiento ridículo por parte de la cadena pública Radio Televisión Española de un partido internacional de fútbol entre las selecciones de España y Kosovo, en el que los locutores se empeñaban en resaltar que el contrincante no era un Estado soberano. Con todo, en la cumbre digital de 2020 Sánchez compartió pantalla con el primer ministro kosovar, Albin Kurti, y en la última celebrada en Brdo, el presidente del Gobierno coincidió de modo presencial con Kurti en una reunión que volvió a hacerse en formato sin banderas.

El hecho es que el Gobierno parece ahora dispuesto a admitir cierta presencia oficial en Kosovo, un paso recientemente anunciado por el secretario de Estado de la UE, Juan González Barba, en un seminario organizado por el Real Instituto Elcano en noviembre de 2021 delante de la [ministra serbia de integración europea](#). Hacer ese avance normalizador se explicaría, en un contexto de cierta relajación del conflicto independentista catalán, por la combinación de las presiones diplomáticas que España sigue recibiendo de EEUU y de sus principales socios europeos, y por el convencimiento propio de que es necesario poder hablar y escuchar a todos los actores para ejercer algo más de protagonismo en los Balcanes Occidentales (con la perspectiva, además, de la presidencia del Consejo de la UE en 2023). Aunque no se abra una Embajada formal, la oficina que España instale en Pristina ha de tener fuste suficiente, colocando al frente de la misma a un diplomático veterano. En paralelo, debe animarse la inversión empresarial, el diálogo cultural e intelectual y la relación entre sociedades civiles, favoreciendo para ello la movilidad de personas entre los dos países, a través de vuelos directos en los que se acepten los documentos de viaje de Kosovo.

Esos avances crearán inquietud en Belgrado y habrá que comunicarlos bien, subrayando el deseo de mantener las actuales buenas relaciones. De hecho, y haciendo de la necesidad virtud, a estas alturas resulta quizá más coherente no reconocer oficialmente todavía y tomarse en serio la idea de que no hacerlo hasta que se alcance un acuerdo entre Serbia y Kosovo busca animar que éste se produzca y ayudar a la perspectiva europea de ambos países. Una suerte de neutralidad española que requiere normalizar la existencia de Kosovo y, al mismo tiempo, seguir proporcionando a Serbia confianza hacia la UE. Por supuesto, en el caso de que esa nueva actitud permita influir positivamente en el diálogo Belgrado-Pristina, Madrid deberá actuar siempre en sintonía con la línea de la UE marcada por el alto representante Borrell y por su representante especial para ese diálogo, Miroslav Lajčák, evitando cualquier solución que suponga más homogeneidad étnica o alteración de fronteras. Una aportación muy positiva en línea europeizadora sería apoyar la liberalización de visados o aceptar que el no reconocimiento de la estatalidad no sea incompatible con que Kosovo pase a ser candidato oficial a la adhesión, adoptando la misma ambigüedad constructiva que ya se aceptó en época de Rajoy para negociar el Acuerdo de Estabilidad y Asociación sin que eso afectase al estatus.

Más allá de Kosovo: aumentar la presencia española en todos los Balcanes Occidentales

La voluntad expresada por el Gobierno español de tener una mayor presencia en los Balcanes Occidentales se ha visto reflejada en una agenda algo más intensa de visitas y encuentros bilaterales de alto nivel, en los que se ha implicado el Ministerio de Exteriores y el presidente del Gobierno, que ha recibido recientemente a los primeros ministros de Macedonia del Norte y de Albania. Esta intensificación de la relación diplomática (que debería incluir la apertura de alguna antena en Podgorica, para que Montenegro no sea el único país de la región sin presencia española) es sólo una de las distintas líneas de trabajo para incrementar la presencia española en la región y debe ir acompañada de un mayor protagonismo en términos culturales, sociales y económicos.¹¹

Los ciudadanos de todos esos países tienen muy buena percepción de España y su cultura, y este activo puede utilizarse para reforzar la imagen e influencia en la región, a la vez que se fomenta el conocimiento de los Balcanes entre la ciudadanía española. Para ello, sería interesante promover intercambios culturales, educativos y científicos, así como profundizar los vínculos entre distintas organizaciones de la sociedad civil – universidades, think-tanks, etc.– incorporando a España al Proceso de Berlín. El acercamiento a las sociedades civiles de estos países debe ir de la mano de un esfuerzo comunicativo positivo de España y la UE hacia la región, para contrarrestar los discursos más pesimistas o la sensación de abandono, sobre todo por parte de los más jóvenes, que pueden ver en otros actores como Rusia o China una alternativa. En esa tarea, pueden ayudar los casos de Rumanía y Bulgaria, con comunidades humanas muy numerosas instaladas en España y altos índices de integración. Por supuesto, no es lo mismo la libre circulación de personas en la UE que la movilidad con visados, pero los ejemplos rumano y búlgaro pueden servir para mostrar la alta sintonía potencial entre españoles y balcánicos y ser un modelo a seguir en el futuro.

También es necesario incrementar los lazos económicos. Recientemente, el Gobierno de Macedonia del Norte ha anunciado que una compañía francesa construirá un parque solar con una empresa local, calificando el proyecto como inversión estratégica. España podría apostar por aumentar sus inversiones en la región siguiendo este ejemplo que no sólo proporcionaría nuevos mercados a empresas españolas punteras en sectores como las energías renovables, sino que serviría para ofrecer alternativas frente a las dependencias existentes, como ocurre actualmente con el gas ruso. La propuesta presentada recientemente por la Comisión, Pasarela Mundial, para reforzar la inversión en infraestructuras en otras regiones o la inversión de la UE en una línea ferroviaria de alta velocidad entre Serbia y Macedonia del Norte son ejemplos de oportunidades para empresas españolas y europeas a la vez que se contrarresta la influencia de otras potencias.

Por otro lado, en el actual contexto de pandemia, España tiene la posibilidad de proyectar su exitosa campaña de vacunación, con el impulso a la distribución de

¹¹ Ruth Ferrero-Turrión (2020), “Los dilemas de la UE y España ante Balcanes Occidentales”, *Boletín IEEE*, nº 19, pp. 639-652, IEEE, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE0121_2020RUTFER_Balcanes.pdf.

vacunas en la región, actualmente en niveles muy bajos de vacunación. Ese ejemplo de cooperación en un caso concreto se puede ampliar a múltiples esferas, desde programas para atajar la falta de oportunidades de los más jóvenes a la consolidación del Estado de derecho y de instituciones democráticas y eficientes, aprovechando la autoridad que confiere la alta calidad democrática alcanzada por España en pocos años. La generación de lazos entre gobiernos locales (e incluso subestatales en el caso de Bosnia-Herzegovina o Serbia) y la posibilidad de que la Cooperación Española vuelva a prestar atención a la región a través de proyectos de ayuda al desarrollo (colegios, hospitales) son otras posibilidades a explorar.

Conclusiones

España tiene muchos elementos a su favor para renovar y europeizar la aproximación poco ambiciosa que ha tenido hacia los Balcanes Occidentales en los últimos 15 años. La percepción muy positiva que el país y su cultura genera en la región, la sintonía demostrada con la población de los países balcánicos que ya son Estados miembros, otros rasgos que inspiran cercanía y plausibilidad de la imitación, las oportunidades de inversión a aprovechar en sectores donde las empresas españolas son competitivas (energía, infraestructuras), e incluso la nacionalidad del actual alto representante, que ha definido desde el primer momento la reforma y el proceso de integración de los Balcanes Occidentales como prioritarios, son algunos de esos activos para mejorar la influencia.

El primer paso para avanzar en esa nueva política consiste en normalizar la presencia en Kosovo para que España sea de verdad vista como neutral en el conflicto sobre su estatalidad. Ese es el único modo de poder contribuir a su resolución, poniendo en valor la buena relación con Serbia para animarla a ser constructiva y atraerla a los valores europeos e intentar influir en paralelo al gobierno de Kosovo para que cumpla su parte de los acuerdos de Bruselas, con los que se comprometió en 2013. Con la premisa de esa normalización resuelta, la postura española sobre la ampliación debería ser más estratégica (entenderla en clave de seguridad y estabilidad para toda Europa), más proactiva (para lo que sería bueno adherirse al Proceso de Berlín o al Grupo de Tallin que reúne informalmente a algunos países “amigos de la ampliación”) y más coherente (no conformarse con un mero enfoque de apoyo político retórico, sino dar muestras tangibles de cooperación en capítulos técnicos, demandando a la vez esfuerzos y progresos en las reformas).

Frente a reticencias e incluso bloqueos a las negociaciones por parte de otros Estados, España puede ser uno de los miembros de la UE más importantes que abandere los avances, pero ha de hacerlo de modo creíble, rompiendo con la inercia al perfil bajo y sin que una política propia se entienda distinta a la de las instituciones o en competencia con otros países europeos. De hecho, el resto de socios y EEUU verían con muy buenos ojos la recuperación de España como aliado relevante implicado en la cooperación Occidental en la región sin estar atenazada por problemas de política interna sobre los que Madrid debería ser la principal interesada en no hacer paralelismos con nada de lo que ocurre en el sudeste de Europa. La perspectiva de la presidencia semestral de 2023 podría, por último, consolidar esa apuesta por redescubrir la región con la celebración en España de una nueva cumbre UE-Balcanes Occidentales.