

La política transaccional en los Balcanes Occidentales en el segundo mandato de Trump

Miguel Roán | Director, Balcanismos.

Tema

La Unión Europea se enfrenta en la actualidad al reto de reconstruir su propia credibilidad y lograr reformas importantes en los Balcanes Occidentales durante la segunda presidencia de Trump, en un contexto en el que la tensión persistente y el legado de la “estabilocracia” anterior siguen afectando al proceso de ampliación.

Resumen

El planteamiento de la Unión Europea para los Balcanes Occidentales hace hincapié en la importancia que reviste mantener las iniciativas diplomáticas en favor de la ampliación. De 2014 a 2019, los esfuerzos de la Unión prácticamente no dieron fruto, sobre todo en lo tocante a las reformas del Estado de derecho. Este periodo entre 2014 y 2019, llamado “estabilocracia”, se caracterizó por el apoyo de la Unión Europea a los gobiernos locales a cambio de seguridad y estabilidad, pero esta situación mermó las iniciativas de reforma e incrementó el carácter puramente transaccional de las relaciones. Las tensiones entre Kosovo y Serbia y la situación política en Bosnia y Herzegovina persisten, lo que, sumado a la nueva presidencia de Trump, plantea el desafío a la Unión de mantener su credibilidad y garantizar la implantación de reformas significativas de cara al proceso de ampliación.

Análisis

1. Lecciones extraídas de la ampliación

La Unión Europea (UE) se ha caracterizado con frecuencia por una cierta rigidez en su actividad geopolítica, lastrada en numerosas ocasiones por los marcos institucionales que guían su forma de proceder en la escena mundial. Ahora bien, esa rigidez no impide extraer lecciones valiosas del enfoque seguido en los Balcanes Occidentales. La región, que incluye Albania, Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte, Kosovo y Bosnia y Herzegovina, ha sido durante mucho tiempo un punto central de la acción diplomática y política de la UE. Los problemas que acechan a esta zona aportan perspectivas fundamentales sobre la estrategia de ampliación y las implicaciones de más amplio calado para sus aspiraciones geopolíticas.

Entre 2014 y 2019, en un periodo marcado por el estancamiento en el proceso de ampliación, los seis países de los Balcanes Occidentales experimentaron un incremento de la corrupción –en especial, entre 2017 y 2019– y un auge del autoritarismo, según la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann y *Freedom House*. La captura del Estado también se ha intensificado durante ese periodo. El problema es que muchos segmentos de la población local, en

especial en Serbia, se han ido volviendo más pesimistas sobre la posibilidad de acceder a la UE. Esa situación también ha dado pie a ramificaciones geopolíticas, ya que países como Rusia, China, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) han ido ganando influencia en una región que resulta crucial para la seguridad de la UE. En consecuencia, Bruselas ha tenido que afrontar repercusiones negativas;¹ por ejemplo, un estudio del Tribunal de Cuentas Europeo señaló que el apoyo de la UE al Estado de derecho en los seis países de los Balcanes Occidentales **de 2014 a 2020 fue en gran medida ineficaz**. Básicamente, supuso una oportunidad desperdiciada en un ámbito vital como la reforma judicial, esencial para la seguridad legal, la inversión y, en última instancia, la incorporación al Mercado Único.

Sin embargo, a raíz de ahí, se vieron algunos cambios en la estrategia de Bruselas, aunque el veto de Macron en 2019 fue un revés para países como Albania, Macedonia del Norte y Montenegro. Entre otras iniciativas, la UE incrementó la actividad diplomática en la región, dedicó más esfuerzos al avance de su estrategia de comunicaciones **y se centró en combatir la desinformación**, procedente sobre todo de Rusia. Entre junio y octubre de 2022, tras la agresión rusa contra Ucrania, el proceso de ampliación volvió a cobrar vida con un empuje similar al surgido de la Cumbre de Salónica de 2003, si bien en un contexto europeo e internacional diferente. El 28 de agosto de 2023, Charles Michel, a la sazón presidente del Consejo Europeo, afirmó: **“Creo que, por ambos lados, debemos estar preparados para la ampliación en 2030”**. Hace unos meses, el director general de Vecindad y Ampliación, Gert Jan Koopman, abogaba también por la “integración progresiva” de los seis países de los Balcanes Occidentales como principio rector e incluso reconoció con cierto tono de rectificación que **“el momento exacto de la adhesión no debe dissociarse de sus beneficios por el mero hecho de que resulte difícil sustentar las reformas”**. El 8 de noviembre, la Comisión Europea anunció la aprobación del nuevo plan de crecimiento, **dotado con 6.000 millones de euros para financiar** el proceso y reducir las disparidades económicas entre los Estados miembros y los países candidatos. Se observaron dos resultados de esta nueva dirección: un ambiente de competencia entre los contendientes, como se vio durante la carrera para entrar en zona única de pagos en euros (SEPA), y el cinismo político ya tradicional se suavizó al obligar a los aspirantes a reunirse en cumbres y encuentros ministeriales, donde la cordialidad de la foto de familia primó sobre las disputas entre vecinos.

En cualquier caso, a medida que fueron pasando los meses, la inercia inicial se fue desvaneciendo, como cabía esperar. Durante la última cumbre entre la UE y los seis países de los Balcanes Occidentales, celebrada el 21 de diciembre de 2024, António Costa, ahora en el puesto de Charles Michel, no hizo ninguna referencia a una fecha definitiva para la ampliación, y hasta llegó a decir: **“La cumbre no versaba sobre los aspectos específicos de la ampliación como tal, sino más sobre el panorama estratégico más amplio. Comprendemos que haya frustración en la región, pero ahora se está dando un nuevo impulso”**. Parece claro que la ampliación no tiene que ver únicamente con que los países balcánicos cumplan con las reformas prometidas, sino también con el estado de la UE, puesto que la Unión debe reestructurarse para dar cabida a los

¹ Para tener una perspectiva general, véase N. Hovic (2024), “Pre-enlargement reform failures in the Western Balkans: social and economic preconditions of the rule of law”, *Hague Journal on the Rule of Law*, nº 16, págs. 693-714, 19/VI/2024, <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00235-2>.

nuevos miembros en potencia, tal y como se vaticinaba en la Declaración de Granada del Consejo Europeo de octubre de 2023. Sin embargo, los criterios y las preferencias de cada país muestran desacuerdos considerables sobre el modo de llevar a cabo la ampliación, incluso entre aquellos con más posiciones en común, [como ocurre con Hungría y Eslovaquia en lo referente a Ucrania](#).

2. La alianza conservadora

La paralización de la ampliación entre 2014 y 2019 dio pie a un tipo de relación diplomática entre los Estados miembros de la UE y los seis países de los Balcanes Occidentales que se puede condensar en el término “[estabilocracia](#)”. Esa relación implicaba un apoyo tácito a los gobiernos locales, que a menudo respaldaban a duras penas el programa de reformas, a cambio de, primero, garantizar la seguridad y la estabilidad de la región (por ejemplo, en la lucha contra la inmigración irregular, el crimen organizado y el terrorismo, o bien con la firma de acuerdos de cooperación con [Europol](#) y [Eurojust](#)); segundo, proteger la inversión privada ante la ausencia de certidumbre jurídica; y tercero, proporcionar mano de obra a las economías de los Estados miembros de la UE, lo que también contribuyó al declive demográfico local, uno de los problemas más serios a los que se enfrentan los seis países de los Balcanes Occidentales. Sin embargo, al margen del modelo que estabilizó las relaciones diplomáticas continentales, lo cierto es que la paralización de la ampliación deterioró la confianza entre las élites políticas de los países balcánicos occidentales respecto al planteamiento europeísta de la UE e hizo mella en el principio de condicionalidad, ya que la pérdida de incentivos redujo las iniciativas de reforma y consolidó la naturaleza transaccional de las relaciones entre estos países y Bruselas.

Los líderes regionales han amasado mucho poder durante este periodo manteniendo perfiles personalistas, fenómeno que ha recibido el nombre de “egopolítica” (excepto en Montenegro y Macedonia del Norte, donde en los últimos años se ha elegido a primeros ministros nuevos: Milojko Spajić y Hristijan Mickoski). La sintonía de los países balcánicos occidentales con la política de seguridad de Bruselas sobre las sanciones a Rusia parece estable, con la notable excepción de una Serbia que, aun así, ha proporcionado [ayuda financiera y militar a Ucrania](#). En cualquier caso, un vistazo en mayor profundidad al panorama político, sobre todo con la nueva presidencia de Donald Trump, pone de manifiesto una dinámica antiliberal y disruptiva en el consenso europeísta. En el último ciclo político, ha aflorado una comunidad de intereses que atraviesa la frontera entre la UE y los Balcanes, entre Robert Fico, primer ministro de Eslovaquia, Viktor Orbán, presidente de Hungría, y los líderes balcánicos, que busca sacar partido de las contradicciones internacionales en favor de Rusia, China y Estados Unidos (EEUU), en función de las circunstancias y los equilibrios cambiantes. Martin Dvořák, ministro checo de Asuntos Europeos, señaló recientemente que parecía poco probable la coincidencia de que sólo dos miembros de la UE, Orbán y Fico, hayan visitado a Putin en Moscú en los últimos tiempos: “[Fico y Orbán están socavando la unidad de la UE y su comportamiento egoísta e individualista no beneficiará a ninguno de los dos países](#)”. Tanto Eslovaquia como Hungría apoyan la ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales, pero en condiciones que chocan con los criterios de Copenhague y, por lo tanto, resultan insostenibles como estrategia central si lo que

pretende la UE es mantener su modelo de derechos y libertades mientras avanza hacia la autonomía estratégica.

Orbán ha mantenido relaciones estrechas con el presidente serbio Aleksandar Vučić durante muchos años y ha manifestado su apoyo inequívoco a Serbia en temas cruciales como la defensa de su soberanía sobre Kosovo, [pese a que Hungría lo reconoce como un país independiente](#). Siguiendo esta estrategia, Hungría se ha convertido en una amenaza para la cohesión europeísta y una escala de paso para las incursiones de Rusia y China en el sudeste de Europa. En 2023, Hungría [recibió el 44% de toda la inversión extranjera directa de China](#) en Europa y se benefició de un incremento de las inversiones en vehículos eléctricos. Serbia y China firmaron un acuerdo de libre comercio que, por el momento, ha resultado ser más provechoso para China. De hecho, China gestiona minas y fábricas en Serbia y ha prestado miles de millones de euros al gobierno serbio. En consecuencia, en 2023, [Serbia debía a China cerca de 3.700 millones de euros](#), 12 veces más que en 2013. Una porción considerable de la deuda pública balcánica está ahora en manos de China. En mayo de 2024, el presidente chino [Xi Jinping solamente visitó Francia, Serbia y Hungría](#) durante su gira oficial europea.

Macedonia del Norte está viviendo un momento complejo de profunda resignación y erupción nacionalista tras el cambio constitucional de su nombre a raíz del veto griego superado en 2019 y el bloqueo búlgaro a sus deseos de adhesión a la UE desde 2020. Esta situación ha aupado al poder a la Organización Revolucionaria Interna de Macedonia-Partido Democrático para la Unidad Nacional Macedonia (VMRO-DPMNE), encabezado por la presidenta Gordana Siljanovska-Davkova y el primer ministro Hristijan Mickoski. Ambos han adoptado una postura más crítica hacia las concesiones hechas a los países vecinos. El 16 de diciembre, el Parlamento de Macedonia del Norte aprobó solicitar un segundo préstamo de [500 millones de euros a Eximbank](#), un banco estatal húngaro, tras haber recibido la misma cantidad en septiembre. La oposición socialdemócrata, con sus perspectivas de acceder al poder mermadas por un ciclo político malogrado (2017-2024), asegura que el préstamo [esconde detrás un interés político](#). El presidente húngaro [negó que el préstamo procediese de China](#).

Desde al menos 2021, la estrategia del gobierno de Orbán no ha sido muy distinta hacia la República Srpska, la entidad política de mayoría serbia en Bosnia y Herzegovina, con la concesión de un paquete de ayuda financiera de 100 millones de euros. El 4 de abril, el presidente húngaro recibió la [Orden de la República Srpska](#) de manos de Milorad Dodik, en una de las numerosas reuniones que han mantenido ambos dirigentes en los últimos años. Los dos han manifestado su apoyo a Vladimir Putin y [han respaldado sin ambages a Donald Trump](#). Dodik defendió recientemente que “[si Groenlandia puede pasar a formar parte de EEUU y si Alemania Oriental y Occidental pudieron reunificarse, ¿por qué no iba a poder unirse a Serbia la República Srpska de Bosnia?](#)”. En esa misma línea, defendió que Rusia reivindicase Ucrania como propia. El estilo de liderazgo de Dodik genera una fuerte tensión étnica, pero se ha convertido en esencial para el apaciguamiento de la zona, ya que toda la región está luchando por dejar atrás el modelo etnocrático establecido por los Acuerdos de Dayton.

Las corrientes políticas en la región están cargadas de esos tintes personalistas incluso dentro de las filas socialistas, como se aprecia en los casos del presidente croata Zoran Milanović y el primer ministro albanés Edi Rama. Milanović se ha mostrado crítico con la posible imposición de sanciones a Hungría, ha cuestionado la posición de la UE frente a Rusia y [ha insistido en mantener cierta independencia frente a la UE](#). Por su parte, Rama se ha labrado su propio espacio político aliándose con grandes figuras del conservadurismo, como la presidenta italiana Giorgia Meloni en el tema de la recepción de migrantes en Albania y el presidente serbio Aleksandar Vučić en lo que atañe a la estabilidad regional. Eso lo diferencia de su vecino kosovar, el primer ministro Albin Kurti, quien, además de no contar con el apoyo ni de EEUU ni de la UE, se enfrenta ahora al reto de formar gobierno tras las últimas elecciones.

3. Cálculo prospectivo

La concentración del poder público en estos líderes, pese a facilitar un margen de maniobra político en el contexto volátil y alborotado de la era Trump, crea también una paradoja. La lógica sugiere que, en un entorno de equilibrios inestables e inciertos –como la división etnocrática de Bosnia y Herzegovina, las negociaciones contenciosas entre Belgrado y Pristina y las disputas vecinales con Macedonia del Norte–, la llegada de Trump podría exacerbar las tensiones regionales al desestabilizar los acuerdos diplomáticos recientes o reconfigurar el papel de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la región.

No obstante, la élite balcánica anhela estrechar lazos con la Administración estadounidense a través de una política de “hombre fuerte”. El enfoque negociador de carácter transaccional del nuevo gobierno estadounidense, que choca de plano con los grandes acuerdos multilaterales, encaja bien en un contexto en el que los líderes actuales se sienten cómodos recurriendo a un marco de coste-beneficio. Entre 2019 y 2021, con la Administración anterior, Richard Grenell ejerció de enviado especial para las negociaciones entre Serbia y Kosovo y ya se decantaba por este enfoque provisional centrado en lo económico. La víctima principal de esta estrategia fue el gobierno de Kosovo dirigido por el primer ministro Albin Kurti, quien tuvo un fuerte desencuentro con Grenell que contribuyó a su destitución [tras una moción de confianza en 2020](#). En 2023, el diplomático estadounidense [fue homenajeado por Aleksandar Vučić en Belgrado](#) y elogió a Hashim Thaçi, el exdirigente kosovar y rival de Albin Kurti. En los ciclos políticos recientes, la diplomacia de EEUU y de la UE ha marginado a Kosovo en favor de Serbia, cuya influencia regional se considera más atractiva y fiable para los intereses de Bruselas y Washington. Aparte de esa circunstancia, las relaciones entre EEUU y Serbia abarcan también el sector empresarial. Jared Kushner, yerno de Donald Trump, fue funcionario de la Casa Blanca durante el primer mandato de Trump. Kushner fundó la empresa Affinity Partners e hizo públicos sus planes de [construir torres residenciales de lujo](#) y edificios de oficinas en el emplazamiento del antiguo edificio del Estado Mayor en Belgrado, bombardeado por la OTAN en 1999 y lugar con una carga simbólica considerable en el corazón mismo de la capital serbia. Estas inversiones multimillonarias se extienden también al litoral de Albania. Recientemente, Serbia se ofreció a acoger una cumbre entre Trump y Putin, argumentando que [“Serbia es un país en el que Putin es muy popular”](#). Serbia sabe sacar partido de su posición como encrucijada geopolítica

para las grandes potencias, pero esa situación sólo es posible en un entorno de estabilidad política.

No obstante, Kosovo ha estrechado lazos con Turquía. Tras los violentos altercados entre la Fuerza Internacional de Seguridad (KFOR) y Serbia en mayo de 2023, Ankara envió un batallón de comandos a Kosovo a través de la OTAN. Turquía ha prestado apoyo militar y, en 2023, [suministró drones Bayraktar TB-2 a Pristina](#). A finales de 2024, la Corporación de la Industria Química y Mecánica de Turquía y Pristina firmaron un acuerdo para construir una fábrica de municiones en Kosovo. Esta circunstancia obliga a Belgrado a determinar lo que podría ofrecerle a Trump y abre la posibilidad de que el país se aleje en cierta medida de China o de que opte por un acercamiento económico a EEUU, junto a concesiones llamativas al presidente estadounidense que podrían servir para atraer la atención mediática, como por ejemplo un acuerdo para normalizar las relaciones entre Serbia y Kosovo en 2020.

Este mismo planteamiento abarca también las relaciones promovidas por el líder serbobosnio Milorad Dodik con China y Rusia, quien busca al mismo tiempo el levantamiento de las sanciones estadounidenses impuestas sobre su persona y sobre su círculo cercano por sus acciones políticas y sus amenazas secesionistas. Tanto Serbia como el gobierno de la República Srpska celebraron la victoria de Trump y ambos dirigentes se alinearon con las políticas de preferencia de la Casa Blanca. Del mismo modo, el presidente turco Recep Tayyip Erdoğan, interesado en mantener y ampliar su influencia en el mundo albanés, albanokosovar y bosniaco, lleva siguiendo esta tendencia desde hace más de una década.

La llegada de Trump al poder abre un horizonte de agendas impredecibles que recuerda a tiempos pasados, como el intercambio fronterizo entre Serbia y Kosovo que suscitó la oposición generalizada de distintos sectores de las clases políticas balcánicas y occidentales. En este escenario imposible de pronosticar, la UE se enfrenta a la posible membresía de pleno derecho de Montenegro, después de más de 10 años desde la incorporación de Croacia a la Unión. Sin embargo, sigue habiendo incertidumbre sobre si Serbia (a través de Hungría) se mostrará receptiva al respecto, habida cuenta de los intereses de Rusia en esa zona eslava.

Conclusiones

Esta estabilidad regional aparente, sustentada sobre todo en cimientos autocráticos, tiene el conflicto social como contrapunto. Hubo protestas recientes en Serbia, por ejemplo, cuando el país firmó con la UE un acuerdo para un proyecto de minería de litio que contaba con la fuerte oposición de grandes movimientos sociales. La sociedad serbia, que ha visto protestas anuales contra el gobierno desde al menos 2020, presenta los mayores niveles de rechazo hacia la UE de los seis países de los Balcanes Occidentales. Tras la muerte de 15 personas en el derrumbe de una estación de ferrocarril en Novi Sad el 1 de noviembre de 2024, las protestas cobraron nueva vida en un contexto de tensión política y social en aumento. El 28 de enero de 2025, el primer ministro serbio Miloš Vučević presentó su dimisión y cabe esperar un periodo intenso de protestas con una oposición centrada en boicotear las instituciones.

La UE parece considerar a estos gobiernos como inevitables en el ecosistema político actual, lo que acarrea un gran coste en cuanto a la credibilidad de su estrategia de comunicación en la región. La garantía de estabilidad dentro de un marco antiliberal será un riesgo intermedio-alto para la UE si Bruselas no presiona con determinación en favor del Estado de derecho o no logra el compromiso a nivel local con los criterios de Copenhague. Una ampliación basada sin más en las necesidades geopolíticas desvirtúa los valores de la UE. Los gobiernos que concentran vastas cantidades de poder sin legitimidad suficiente derivada de la mayoría de la sociedad –no necesariamente a través de elecciones– puede provocar graves crisis sociales. La nueva Administración estadounidense será una prueba de fuego clave para la capacidad de Bruselas y los Estados miembros de la UE de mantener la seguridad en la región, promoviendo a un tiempo una reforma democrática genuina y la adhesión al Estado de derecho. Encontrar un equilibrio entre el apoyo a la estabilidad y la promoción de los principios democráticos será de vital importancia para restaurar la credibilidad de la UE; de lo contrario, la situación más probable para los próximos cuatro años estará marcada por el conflicto social y la instrumentalización de las tensiones regionales en potencia por parte de las élites.