

Los dilemas de la UE y España ante Balcanes Occidentales

Resumen

En este texto se realizará una aproximación a la situación actual de los Balcanes Occidentales en su perspectiva europea. Así, en sus dos primeros apartados se planteará el contexto general de la UE en relación con esta región, las propuestas sobre el cambio de metodología de la política de ampliación y el debate en torno a ellas. También se expondrán los retos a los que se enfrenta el alto representante de la UE en relación con la situación actual de bloqueo en los Balcanes y a la necesidad de la UE de ganar credibilidad en la región. Finalmente, se abordará la necesidad de una estrategia española autónoma en los Balcanes que permita dar coherencia a las posiciones políticas y técnicas que se vayan adoptando en el marco de la UE, y para dar un mayor y mejor impulso a las relaciones bilaterales con estos países, donde España es percibida de manera muy positiva.

Palabras clave

Balcanes Occidentales, UE, España, Kosovo, ampliación.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The dilemmas of EU and Spain towards Western Balkans

Abstract

An approach to the current situation of the Western Balkans in their European perspective will be made in this text. Thus, in its first two sections, the general context of the EU in relation to this region, the proposals regarding the change in the methodology of the enlargement policy and the debate around them will be raised. The challenges facing the EU High Representative in relation to the current blockade situation in the Balkans and the need for the EU to gain credibility in the region will also be exposed. Finally, the need for an autonomous Spanish strategy in the Balkans that allows coherence to the political and technical positions that are adopted within the EU framework, and to give greater and better momentum to bilateral relations with these countries will be addressed, where Spain is perceived in a very positive way.

Keywords

Western Balkans, European Union, Spain, Kosovo, enlargement.

¿Cambio de ciclo en las relaciones UE y Balcanes?

En 2020 daba comienzo un nuevo ciclo político en el marco de la UE que situaba a los mandos de su política exterior al, hasta ese momento, ministro de Exteriores español, Josep Borrell. Uno de los principales retos que se ha marcado durante su mandato ha sido el refuerzo de la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales. 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 Unidos¹. Así, a finales de enero de 2020, realizó su primera visita oficial a Kosovo y Serbia mostrando su voluntad de avanzar en un diálogo entre ambos que desbloqueara la situación².

En esta misma comparecencia afirmó que esta nueva Comisión, que pretende ser más geopolítica, debe comenzar por solucionar las cuestiones más cercanas, en este caso la cuestión del proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales. Del mismo modo, la nueva presidenta de la Comisión, Van 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 afirmando que «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»³. Una clara muestra de la proactividad con la que la Comisión quiere abordar esta cuestión. Una posición muy diferente a la adoptada por la Comisión Juncker que precisamente en su toma de posesión como presidente del Ejecutivo comunitario sentenció que «No habrá ampliación durante los próximos cinco años [...]. La UE necesita hacer una pausa en sus procesos de ampliación para poder consolidar lo

¹ Hearing of Josep Borrell, 7 octubre 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>
<https://www.europarl.europa.eu/news/es/hearings2019/audiencias-publicas-2019/20190910STO60709/josep-borrell-espana>.

² «Borrell inicia mañana en Kosovo y Serbia su primera visita a los Balcanes». *La Vanguardia*. 29 enero 2020. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200129/473209794528/borrell-inicia-manana-en-kosovo-y-serbia-su-primera-visita-a-los-balcanes.html>

³ «Von der Leyen: EU's door to the Western Balkans should remain open». *European Western Balkans*. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/27/von-der-leyen-eus-door-to-the-western-balkans-should-remain-open/>.

realizado hasta ahora con 28 Estados [...]. Bajo mi liderazgo, las negociaciones continuarán, especialmente con los Balcanes Occidentales que necesitan una perspectiva europea»⁴.

A lo anterior habría que sumarle la parálisis de las iniciativas adoptadas por parte de la Comisión durante todo el mandato de Juncker y Mogherini a la que se llegó durante el en dos procesos promovidos desde Bruselas con destino en la región: el Acuerdo de Bruselas, de 2013, y el lanzamiento del Proceso de Berlín, en 2014.

El Acuerdo de Bruselas

El compromiso mediador de la UE comenzó bajo los auspicios de la Comisión Barroso, en 2011, y su objetivo era impulsar el diálogo y la normalización de relaciones entre Belgrado y Pristina. Los diálogos técnicos tuvieron lugar entre 2011 y 2012 sobre cuestiones tales como la libertad de circulación, reconocimiento de los documentos de viaje, títulos universitarios o relaciones comerciales entre otros. A partir de 2012, entraron en liza los diálogos políticos que concluyeron, en 2013, con la firma en abril del acuerdo conocido como Acuerdo de Bruselas y cuyo nombre técnico es *First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations*⁵. Este documento, de apenas dos folios y 15 puntos, tenía dos objetivos fundamentales. El primero, crear una comunidad de municipalidades serbias en el norte de Kosovo con autonomía en materias como el desarrollo económico, educación, sanidad, y planificación rural y urbana. El segundo, desarticular las estructuras administrativas serbias, al tiempo que este territorio integraba a su policía y sistema judicial en el sistema kosovar. A lo anterior se sumaba el compromiso de las partes a no bloquear la entrada del contrario en la UE.

⁴ «Fatigued EU Downgrades Enlargement Portfolio». *Balkan Insight*. 11 septiembre 2004. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://balkaninsight.com/2014/09/11/eu-downgrades-its-enlargement-portfolio-1/>.

⁵ «Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations». *RTS*. Abril de 2013. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>.

También aparecía en este documento 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 UE 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 quedó definido como la «ambigüedad constructiva» de la UE.

A todas luces este diálogo no ha dado, por el momento, los resultados esperados tras atravesar por distintas fases. Así, se ha pasado, de una aparente negociación bilateral, a finales del verano de 2018, entre el presidente serbio, Aleksandar Vučić, y su contraparte kosovar, Hashim Thaçi, sobre la posibilidad de modificación fronteriza entre ambos territorios para llegar a un acuerdo⁶; hasta el boicot comercial iniciado por Pristina en noviembre de 2018, donde imponía unas tarifas aduaneras del 100 % a los productos procedentes del resto Serbia y radicalizando el discurso. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el Quinteto (Estados Unidos, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido), el diálogo continuó bloqueado hasta julio de 2020.

El Proceso de Berlín

El Proceso de Berlín nació con la intención de revitalizar la perspectiva europea de los países de Balcanes Occidentales. Fue una forma de dar esperanza e intentar recobrar credibilidad por parte de la UE en la región. Se trata de una iniciativa intergubernamental en la que participan los países de Balcanes Occidentales en el marco de la política de ampliación (Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte, Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo)⁷, junto con algunos miembros de la UE como Austria, Bulgaria, Croacia, Francia, Grecia, Alemania, Italia, Polonia, Eslovenia y, hasta la materialización del *brexít*, el Reino Unido. Sus objetivos principales eran 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.

⁶ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «Fronteras balcánicas». *El País*. 6 noviembre 2018. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/11/05/opinion/1541441038_557369.html.

⁷ Aunque España no reconoce a Kosovo, sin embargo la política de ampliación europea incorpora a Kosovo en este marco.

Política de Ampliación y Vecindad UE. Los Balcanes Occidentales. [Fecha de consulta 23/9/2020]. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>.

El Proceso de Berlín debía lanzar el mensaje político del compromiso de los Estados miembros con la perspectiva europea de los Balcanes y resaltar el valor añadido que estos aportaban a la propia UE. Además, había sido pensado como herramienta esencial para el refuerzo de la cooperación regional y los procesos de transformación de estos países.

Esta iniciativa conjuga reuniones anuales multilaterales organizadas en diversos foros: las cumbres de Balcanes Occidentales, los Foros de Sociedad Civil Organizada, Foros de Empresarios o Foros de Juventud. Berlín, sede de la primera de estas reuniones en 2014, que han seguido celebrándose anualmente hasta la fecha en Viena (2015), París (2016), Trieste (2017), Londres (2018), siendo la última la celebrada en Poznan en 2019⁸, aplicando una metodología que gusta mucho en Bruselas, conocida como *public diplomacy* o *person-to-person diplomacy*.

Este era el contexto que el nuevo alto representante para la Política Exterior se encontró al llegar a su nuevo destino. La premisa de partida del nuevo representante para la Política Exterior de la UE era «Si los europeos no somos capaces de poner orden o de estabilizar los Balcanes, vamos a dejar de llamarnos potencia geopolítica»⁹.

El proceso de ampliación, a revisión

En paralelo a la toma de posesión de Borrell como nuevo alto representante, tuvo lugar un suceso que complicó todavía más la perspectiva europea de algunos de los países de la región. Durante el Consejo Europeo de octubre de 2019, Francia decidió paralizar el proceso de adhesión de Albania y Macedonia del Norte¹⁰ por segunda vez consecutiva. 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 encontraba. Tanto Albania como Macedonia del Norte recibieron de manera inesperada esta negativa, puesto que ambos consideraban que habían cumplido con la hoja de ruta propuesta desde Bruselas, especialmente Macedonia del Norte con la

⁸ «The Berlin Process. Information and Resource Centre». [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://berlinprocess.info/>.

⁹ «¿Qué opina el nuevo alto representante?». *EuroActiv*. 2 diciembre 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/que-opina-el-nuevo-alto-representante/>.

¹⁰ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «Nueva Agenda Europea en los Balcanes». *Revista Política Exterior* n.º 192. Noviembre/diciembre, 2019, pp. 2-7.

consecución del Acuerdo de Prespa, en junio de 2018¹¹, sobre el cambio de nombre con Grecia.

Fue entonces cuando se abrió la discusión sobre la metodología y criterios a seguir en los futuros procesos de 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 Europeo¹². Por otro, los que proponían mantener el marco de la ampliación con cambios en la metodología de negociación con los países candidatos¹³, incluida una propuesta francesa al respecto¹⁴.

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, proliferaron 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. Todo el mundo esperaba el posicionamiento del alto representante en su relevo de Mogherini.

Y Borrell, en diversas entrevistas, fue tajante y se posicionó 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, subrayó, de manera coordinada con la presidente Von der Leyen 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».

¹¹ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «¿Cambio de nombre y fin de las disputas entre Atenas y Skopje?». *Agenda Pública*. 3 de diciembre de 2018. [Fecha de consulta 24/7/2020]. Disponible en <http://agendapublica.elpais.com/cambio-de-nombre-y-fin-de-las-disputas-entre-atenas-y-skopje/>.

¹² «Coup de grâce – Delors and squaring the circle–Norway in the Balkans». *European Stability Initiative*. 25 octubre 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Coup%20de%20grace%20-%2025%20October%202019.pdf>.

¹³ DELEVIC, Milica; PRELEC, Tena. «Flatter and faster: New Western Balkans pathways to the EU». *ECFR*. 24 octubre 2019.

¹⁴ HERSZENHORN, David M. y MOMTAZ, Rym. «France outlines proposal to overhaul EU accession process». *Político*. 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.politico.eu/article/france-outlines-proposal-to-overhaul-eu-accession-process/>.

Los retos del alto representante para la Política Exterior en los Balcanes

Por tanto, aparentemente, no existían dudas sobre la continuidad del proceso, aunque sí en relación con la estrategia a seguir, así como la forma de trabajo con estos países. Tres son los ejes de trabajo sobre los que se pensó articular la aproximación a la región.

El primero de ellos, el que se sostiene sobre el diálogo Belgrado-Pristina o Acuerdo de Bruselas. Como se ha comprobado se ha avanzado muy poco en las negociaciones entre ambas partes. Este es el primer reto del alto representante. Impulsar el diálogo de nuevo y avanzar en el proceso negociador de las partes. Y, a pesar de que Europa se encontró sumida en una situación de pandemia en 2020, el diálogo se ha revitalizado con conversaciones durante el mes de julio y septiembre de ese año.

El segundo eje es el del desbloqueo de la situación en Bosnia-Herzegovina, quizá la cuestión más complicada de toda la región, dada su complejidad territorial y sociopolítica, con el bloqueo permanente de la República Srpska y la ausencia de reemplazo de una 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* mediante el que, a cambio de mantener la estabilidad, no habría intervenciones que interfirieran con los actores políticos y, por lo tanto, renunciando a procesos de europeización esenciales para una futura integración del país en las estructuras europeas.

El tercero, el fomento de una cooperación regional de manera activa, no solo 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. También aquí, el alto representante deberá dar un impulso político sustantivo que permita recuperar tanto credibilidad como confianza en la UE, ya que el rechazo del Consejo Europeo a la adhesión de Albania y Macedonia del Norte, sin duda, le ha hecho perder parte del capital político ganado hasta ese momento.

La reanudación del diálogo Pristina-Belgrado y el papel de la UE

El 24 de junio de 2020, los medios de comunicación se hacían eco de la acusación de la Fiscalía del Tribunal Especial para Kosovo, con sede en La Haya, contra el presidente de Kosovo, Hashim Thaci. Se le imputan 10 cargos de crímenes de guerra y contra la humanidad como consecuencia de su implicación en más de un centenar de asesinatos durante la guerra de 1998-1999 que enfrentó a albaneses y serbios en territorio kosovar. Thaci fue, durante ese periodo, guerrillero del Movimiento de Liberación Nacional (UCK, por sus siglas en albanés).

Thaci no ha sido el único político kosovar imputado en esta causa. También lo ha sido el presidente del partido de Thaci, Kadri Veseli. Esto ha generado un fuerte impacto en la ya convulsa política kosovar que ya el 23 de marzo 2020 era objeto de una moción de censura que hacía caer al Gobierno de coalición de Albin Kurti, y que era ganada por el centroderecha kosovar gracias, entre otros, al presidente ahora acusado.

Los cargos emitidos por la Fiscalía, junto con algún otro sobre tráfico de órganos, no era algo nuevo. En 2010, el Consejo de Europa ya había acusado en un informe a Thaci de ser la cabeza visible de una organización que había traficado con órganos y armas entre 1998 y 1999¹⁵. Esta nueva acusación no ha hecho sino debilitarle políticamente todavía más, lo que hace cada vez más complicado el avance de las negociaciones entre Pristina y Belgrado para llegar a descongelar el conflicto. Por su lado, su homónimo, Aleksander Vucic, a pesar de haber obtenido una contundente victoria en las elecciones del 22 de junio de 2020, no ha dejado de estar cuestionado por mor de las constantes acusaciones de deriva autoritaria y fraude electoral.

Justo en fechas cercanas, el 27 de junio de 2020, estaba prevista una reunión entre Kosovo-Serbia bajo los auspicios de Washington, impulsada por el delegado especial del Gobierno Trump para los Balcanes, Richard Grenell. La primera consecuencia de la acusación de La Haya fue la renuncia a acudir a dicha reunión del presidente kosovar Thaci y también de su primer ministro Hoti a asistir a dichas conversaciones con sus homólogos serbios y la mediación norteamericana.

¹⁵ «Kosovo PM is head of human organ and arms ring, Council of Europe reports». *The Guardian*. 14 diciembre 2010. [Fecha de consulta 24/7/2020]. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2010/dec/14/kosovo-prime-minister-llike-mafia-boss>.

Esta oportuna cancelación hizo posible que la UE pudiera volver a retomar la iniciativa en la mediación del conflicto, una iniciativa que dormía el sueño de los justos desde el año 2018. El gran temor de Bruselas era que el acuerdo que se pretendía firmar en Washington incluyera, además de un paquete económico, algún tipo de intercambio territorial que permitiera a Serbia el reconocimiento de Kosovo. El error de Estados Unidos fue no haber cerrado antes el trato en la Conferencia de Seguridad de Munich¹⁶, donde el primer ministro kosovar, Albin Kurti, fue excluido; el único con competencias constitucionales para firmar acuerdos, siendo su posición la de la reciprocidad de las relaciones bilaterales y el rechazo al cambio de fronteras. Al mes siguiente se produciría el cambio de Gobierno en Kosovo.

En abril de 2020, la nueva Comisión se comenzaba a mover nombrando al diplomático eslovaco Miroslav Lajcak como representante especial para el Diálogo entre Pristina y Belgrado, que ha sido el encargado de organizar la reunión del 16 de julio de 2020 entre las partes donde la UE ha recuperado la iniciativa¹⁷. Los temas que se abordaron en esta reunión se centraron en las personas desaparecidas y desplazadas y en la cooperación económica. La principal conclusión que se ha extraído ha sido la explícita voluntad de diálogo entre las partes. La próxima reunión tendrá lugar en septiembre en Bruselas, si la pandemia lo permite.

Va a ser esencial que la UE y su alto representante sean lo suficientemente convincentes a la hora de abordar estratégicamente su papel de mediador. No parece que la oferta de la condicionalidad europea esté dando los resultados que se esperaban para desatascar el conflicto. Se van a tener que armar de grandes dosis de ingenio, así como un cambio en la aproximación al tema, si se pretenden conseguir resultados. Además, deberán tener en consideración la situación que se vive en cada uno de estos territorios, así como sus propias estrategias geopolíticas, con Vucic mirando cada vez más hacia China y Rusia, y el Gobierno kosovar afianzando sus vínculos con Trump.

¹⁶ «Informe de Seguridad de Múnich 2020, 14 al 16 de febrero». [Fecha de consulta 23/7/2020].

Disponble en: <https://securityconference.org/>.

¹⁷ «The Belgrade-Pristina dialogue is starting again». 17 julio 2020. [Fecha de consulta 23/7/2020].

Disponble en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/83102/belgrade-pristina-dialogue-starting-again_en.

Posición española: la necesidad de una agenda propia en Balcanes Occidentales

A pesar de la enorme capacidad de atracción que España tiene en la región, nunca ha tenido ni interés ni visión política y estratégica en los Balcanes Occidentales. Más allá de vínculos históricos extremadamente simbólicos como, por ejemplo, la participación de brigadistas internacionales yugoslavos en la Guerra Civil española o, más recientemente, gracias al papel desempeñado por las tropas españolas en los conflictos que arrasaron la región durante los 90, así como la presencia de personalidades políticas puntuales en altos cargos de las misiones internacionales desplegadas en la zona¹⁸. La conclusión de todo ello es que España siempre —o casi siempre—, se ha replegado hacia posiciones meramente reactivas ante lo que sucedía en estos países.

Las autoridades españolas, independientemente de su signo político, han tendido a seguir la posición mayoritaria de sus colegas europeos sin mostrar un mayor interés. El único momento en que se quebró esta disciplina fue cuando el presidente Aznar autorizó a la Fuerza Aérea española a participar en la campaña de la OTAN contra Serbia, una misión que no contaba ni con una resolución de la ONU ni tampoco con el consenso en el marco de la UE¹⁹. Este acontecimiento fue histórico por varias razones. Fue la primera vez que España actuó contra el derecho internacional desde 1978; también por primera vez el Gobierno de Madrid tomaba partido en Balcanes Occidentales; y, por último, era la primera vez que la OTAN lanzaba un ataque en 50 años sin la autorización de la ONU.

Tras este episodio han sido dos los ministros de Asuntos Exteriores que han jugado un papel más relevante en la región: Josep Piqué (2000-2002) y Miguel Ángel Moratinos (2004-2010). Ambos estimularon el comercio y las inversiones entre España y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) como parte de una agenda política que perseguía la estabilización de la región. Luego, en 2008, llegó Kosovo.

El proceso de secesión del territorio de Kosovo ha marcado sin ningún género de dudas la agenda posterior española en la región. El no reconocimiento del nuevo

¹⁸ Carlos Westerndorp fue nombrado alto representante para Bosnia-Herzegovina en 1997 y Felipe González nombrado en 1998 representante especial de la Presidencia de la OSCE para la República Federal de Yugoslavia.

¹⁹ FERRERO-TURRIÓN, Ruth. «Spain: Kosovo's Strongest Opponent in Europe». En: ARMAKOLAS I., Ker-Lindsay J. (eds.). *The Politics of Recognition and Engagement. New Perspectives on South-East Europe*. Cham: Palgrave Macmillan 2020.

Estado la dejaba en minoría frente al resto de socios. Solo cinco países en la UE no han reconocido a Kosovo: Eslovaquia, Chipre, Grecia, Rumania y España. La presión ejercida por EE. UU. para el reconocimiento no tuvo nunca ninguna oportunidad ante la latente vinculación entre la situación de la provincia autónoma de Kosovo y las siempre delicadas relaciones de Madrid con País Vasco y, sobre todo en aquel momento, con Cataluña²⁰.

La llegada de Josep Borrell al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y su posterior transferencia como alto representante para la UE han marcado un antes y un después en la posición española en la región. Desde el año 2018, la postura española en relación con Kosovo se ha suavizado tímidamente. Ahora se escucha y se debate sobre esta cuestión, algo absolutamente vetado desde 2010. Esto no significa que se vaya a reconocer a Kosovo, ni mucho menos; simplemente, se hace política con el diálogo y la escucha.

Sería muy relevante para España, como uno de los países más importantes de la UE, jugar un papel más activo, con posiciones propias en relación con los Balcanes Occidentales al igual que lo están haciendo otros Estados miembros. Ir con posiciones propias al Consejo Europeo, generar intereses en la región, aprovechar nuestro «poder blando» entre las poblaciones balcánicas debería sumar. Para ello, es fundamental que se comience a participar en los foros internacionales como el Proceso de Berlín, donde se discuten estas cuestiones tal y como han hecho Francia, Italia, el Reino Unido o Polonia.

Francia, siempre atenta a las oportunidades geopolíticas que se abren en su entorno, adoptó su estrategia hacia Balcanes Occidentales a finales de abril de 2019²¹. La idea oficial detrás de esta estrategia es la de complementar y apoyar el trabajo de la UE para apoyar la convergencia de esta región con Bruselas. Además, se trata de complementar el trabajo que desarrolla Francia en el marco del Proceso de Berlín. La agenda subyacente incluye el impulso de las relaciones económicas bilaterales con estos países y el refuerzo de los vínculos políticos con los mismos. Ganar presencia y aliados, sustituir al Reino Unido en la región como su valedor frente a Bruselas.

²⁰ FERRERO-TURRIÓN, R. «The consequences of state non-recognition: the cases of Spain and Kosovo». *European Politics and Society*. 2020. DOI: 10.1080/23745118.2020.1762958.

²¹ «Macron published a new Strategy for the Western Balkans». *European Western Balkans*. 1 mayo 2019. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://europeanwesternbalkans.com/2019/05/01/macron-published-new-strategy-western-balkans/>.

Polonia, por su parte, además de participar también en el Proceso de Berlín, forma parte del Grupo de amigos de la ampliación, un grupo informal de Estados miembros que apoyan el proceso de ampliación de manera activa²². Además, mantiene relaciones bilaterales periódicas con los países de la región que incluyen: programa de inversiones en infraestructuras, conectividad, etc.

Ambos casos son un ejemplo de cómo dos países que no se encuentran en la región han creado su propia agenda en relación con los Balcanes Occidentales generando confianza entre su clase política, pero también entre los ciudadanos y aprovechando la generación de sinergias para realizar inversiones.

Una de las principales tareas que tiene la UE por delante es la de ganar una credibilidad que está perdiendo a marchas agigantadas a favor de otras potencias regionales y globales como Rusia, China o Turquía. La implicación de los Estados miembros en la región es una de las sinergias que generaría interconexiones y, por tanto, un mayor vínculo y percepción de presencia de los europeos en la región.

España se encuentra en una posición excelente para poder establecer estas relaciones con los Balcanes. La percepción que se tiene de los españoles y de España es muy positiva. España siempre ha sido considerada como un país neutral en los conflictos de la zona y, por lo tanto, es un socio de «fiar». Los temas sobre los que construir lazos y relaciones van desde la memoria histórica, el fútbol, la cultura o la lengua. Esto permitiría ir construyendo una agenda española en la región que haría ganar presencia y aumentaría los lazos con futuros Estados miembros, pero, sobre todo, permitiría hablar con voz propia en el Consejo Europeo para defender sus propios intereses y marcar la agenda, y así evitar que cualquier posición que se adopte desde Madrid sea interpretada como una reacción provocada por los asuntos internos del país.

²² Poland External Relations. [Fecha de consulta 23/7/2020]. Disponible en <https://www.gov.pl/web/diplomacy/western-balkans>.

Conclusiones

Parece evidente a todas luces 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 tanto para la zona como para la UE y muy buenas para los líderes autocráticos locales y para otras potencias regionales que tendrían el terreno abonado a adquirir una importante presencia geopolítica en la región, mucho mayor de la que ya tienen.

Es también obvio que Borrell está dispuesto a invertir capital político y energías para conseguir avanzar en este dossier tan complicado. Y esto es algo que se observa en los pasos que ha ido dando desde su toma de posesión. El viaje en enero a la región y la reanudación del diálogo entre Pristina y Belgrado, en julio de 2020, son sin duda buenas señales.

España, por su parte, necesita tener una agenda propia en relación con la región. La articulación de esta agenda no tiene por qué llevar acompañada ninguna cuestión sensible para las autoridades. El trabajo bilateral con los países y la presencia en los foros internacionales que apoyan la integración regional serían dos primeros pasos que ayudarían a comenzar a construir esa agenda propia.

*Ruth Ferrero-Turrión**

Universidad Complutense de Madrid
@RFT2