

23/2021

10 de marzo de 2022

*Begoña Ochoa de Olza Amat****¿La década perdida de la Unión Europea?****¿La década perdida de la Unión Europea?****Resumen:**

Desde 2009, la UE ha pasado por tres crisis sucesivas (la del euro, la migratoria, y la del Brexit), que se podrían considerar parte de una única crisis multidimensional. Con la finalidad de comprender mejor la situación actual del proyecto de integración y considerar si hay cabida para el optimismo, se tratará de analizar las siguientes cuestiones: 1) Como funciona la UE y cómo se forjaron las tres crisis; 2) si es realista plantearse actualmente una ampliación europea; 3) como puede la UE tratar de mantener su influencia sobre los Balcanes occidentales si la adhesión de nuestros vecinos inmediatos parece poco factible.

Palabras clave:

Unión Europea, crisis multidimensional, ampliación, Balcanes occidentales.

***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 European Union's lost decade?

Abstract:

Since 2009 the EU has gone through three successive crises (the euro crisis, the migration crisis and Brexit), which could be seen as part of a single multidimensional crisis. In order to understand better the current state of play of the European project and to consider whether there is room for optimism, it would be useful to analyse the following questions: 1) how the EU works and how the three crises were forged; 2) whether it is realistic to think currently about a possible European enlargement; 3) how can the EU try to maintain its influence over the Western Balkans if the accession of our immediate neighbours seems unlikely.

Keywords:

European Union, multidimensional crisis, enlargement, Western Balkans.

Las eternas crisis de la UE: siempre se anuncia su fin

El visionario europeísta Richard N. Coudenhove-Kalergi¹ afirmó, ya tempranamente, en la Viena de principios del siglo XX (1923): «Muchos son los hombres que soñaron con una Europa unida, pero pocos los decididos a crearla. Estéril en cuanto a meta del deseo, esta idea puede dar frutos si se convierte en objetivo de la voluntad».

Desde sus inicios, la UE ha experimentado numerosas crisis (la crisis de la silla vacía, la crisis económica de los años sesenta, etc.), sucesos que, si bien se vivieron con gravedad en su momento, ayudaron a avanzar en el proyecto. Sin embargo, es especialmente desde 2009 cuando parecen haberse agudizado a raíz de lo que se puede considerar una compleja crisis multidimensional² que parece estar llevando a un euroescepticismo generalizado.

Para reflexionar sobre un tema tan complejo, se tratará de analizar los siguientes aspectos:

1. Las diversas crisis que acechan a la UE y porqué se alude a una nueva etapa de euroescepticismo.
2. En dicho contexto, ¿es realista hablar de una eventual ampliación de la UE a corto plazo con la adhesión de los Balcanes occidentales?
3. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones.

Analizar el complejo proceso de integración europeo, requiere hacer un esfuerzo intelectual por comprender (1) qué es la UE (es decir, como funciona) y por analizar con mayor detalle (2) cuáles son las distintas dimensiones de la actual crisis.

¿Cómo funciona la UE?

Existen numerosas teorías que tratan de explicar el «mecanismo» europeo, tanto desde las relaciones internacionales (se alude a una organización internacional de integración, pero *sui generis*³), como desde la teoría política (como un modelo político con distintos niveles de toma de decisiones⁴ con una distribución vertical y horizontal del poder), o

¹ COUDENHOVE-KALERGI, Richard N. *Pan-Europa*, Ediciones Encuentro 2010, p. 9.

² DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 1.

³ DE VELASCO, M. D. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos. Decimoséptima edición 2009, pg.593

⁴ WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, 2010, Sixth Edition, p. 26.

desde el punto de vista del funcionamiento como una gobernanza multinivel⁵. Esta última teoría quizá es la que la explica de forma más clara, al concebirla como un mecanismo de toma de decisiones. De este modo, atendiendo al significado de las palabras que integran la expresión: se alude a «gobernanza» (que no gobierno) como proceso en el que se ejerce la autoridad con la intervención de varios actores, y «multinivel» dado que los actores que intervienen lo hacen a distinto nivel: supranacional, nacional, regional y local. Este método de funcionamiento vendría a ser una especie de primo conceptual, a caballo, entre la confederación y la federación.

¿Por qué se alude a una «crisis multidimensional» de la UE?

Por la concatenación de tres crisis sucesivas:

La crisis de la eurozona de 2009

Quizá una de las expresiones que mejor sintetiza la crisis del euro fue la explicación dada por el catedrático de Economía de la Universidad Complutense, J. M. González-Páramo⁶, cuando afirmó que no se trata de una crisis del euro, «sino una crisis de deuda soberana centrada en ciertos países que comparten el euro». En un intento por sintetizar las causas de la crisis, cabría mencionar las siguientes: la crisis financiera de 2007, que provocó la quiebra de entidades financieras sistémicas, que, al ser rescatadas por el Estado, llevó a una crisis de deuda pública que desencadenó los rescates por parte de las instituciones europeas, y que, a su vez, llevaría a una guerra de divisas en 2010. (Como en otras crisis económicas anteriores, la crisis mutó de una crisis financiera, a una crisis de deuda soberana). Sin embargo, esta vinculación fue, en cierto modo, la gota que colmó el vaso respecto de unos desequilibrios macroeconómicos que se fueron gestando en los años previos. En concreto, se fue produciendo *de facto* una creciente integración financiera que no se vio acompañada de los correspondientes mecanismos de supervisión del sector financiero; se contaba con una moneda única entre los países del euro, pero que no estaba acompañada de una política económica adecuada, a su

⁵ MC CORMICK, John. «Understanding the European Union. A Concise introduction», *The European Union Series*, 6th Edition 2014, p. 15.

⁶ GONZÁLEZ.PÁRAMO, J. M. «En defensa del euro: Europa ante su futuro», *Revista Política Exterior*, Nº1 2012, y en su discurso pronunciado en 2012 en el Encuentro Financiero Bankia-El País, 5 marzo de 2012. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120305.es.html>

vez, se acumularon desequilibrios macroeconómicos (con distintos niveles de deuda y déficit), y se añadiría el incumplimiento de objetivos económicos por parte de países como Francia y Alemania (en 14 ocasiones entre 2000-2010, incumplieron los criterios de convergencia⁷ acordados en Maastricht en 1991: es decir los límites de deuda y déficit para poder adoptar el euro).

Así una crisis que inicialmente afectó al sistema financiero acabaría afectando al sector público por los rescates y consecuentemente a la moneda única.

Todo ello llevó a una serie de reformas en la UE:

- A corto plazo se crearon los mecanismos de asistencia financiera concediéndose créditos condicionados a que se llevasen a cabo reformas económicas y presupuestarias en el país rescatado (entre ellos el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE).
- Se reforzó la gobernanza económica: es decir se introdujeron mecanismos para supervisar mejor las políticas presupuestarias de los Estados miembros que comparten el euro (es decir, que no se acumulasen unos niveles de déficit y deuda pública superiores a unos límites legalmente establecidos) a través de:
 1. El Semestre Europeo (un periodo en el que los Estados miembros coordinan sus políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales).
 2. A través de dos mecanismos de supervisión de las políticas presupuestarias nacionales: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado (conocido como *Six Pack* que consistía en una serie de medidas legislativas para reforzar la gobernanza económica con mecanismos preventivos y correctivos de la política presupuestaria) y a través del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (conocido como *Fiscal Compact*: por el que los Estados se comprometían a alcanzar el equilibrio o superávit en las finanzas públicas).
- Para evitar repeticiones en el futuro, se crearon autoridades de supervisión de los distintos agentes financieros (en el sector bancario —la Autoridad Bancaria Europea—, en el sector de los valores —la Autoridad Europea de Valores y Mercados— y, para el sector de las pensiones, —la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de jubilación—).

⁷ MISSÉ, Andreu. «Alemania y Francia incumplieron 14 veces», *El País*, 11 de septiembre de 2011. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/09/11/economia/1315692006_850215.html

- Finalmente, se puso en marcha el inicio de una unión bancaria otorgándose al BCE una nueva función de supervisión a través de la creación del MUS (Mecanismo Único de Supervisión en 2014), del MUR (Mecanismo único de Resolución) y se completaría con otros mecanismos para reducir la vinculación entre el sector financiero y las finanzas públicas.
- Se llegó a plantear incluso el inicio de una unión fiscal: cuando el Comisión y el Consejo propusieron la emisión de deuda conjunta a corto y largo plazo. (Se propuso en el conocido Informe de los cinco presidentes⁸ de 2015 *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea* que planteaba avanzar en una verdadera unión económica, financiera, fiscal y política, y que se ha relanzado en 2020).

Esta crisis amenazó con acabar con uno de los principales logros de la UE: el euro.

La crisis migratoria de 2015

Se produjo por la llegada masiva de inmigrantes (muchos de ellos buscando asilo como consecuencia de las guerras de Siria, Irak, y Afganistán, así como de migrantes del Norte de África), atraídos por la libre circulación de personas y por el estado de bienestar garantista del que gozan los países europeos.

Entre las numerosas razones de fondo de esta crisis se podrían resaltar las siguientes:

1. La falta de previsión sobre cómo proceder ante situaciones de afluencia masiva de migrantes en la regulación o acervo Schengen (el actual Reglamento de Dublín III que prevé que la tramitación de las solicitudes de asilo corresponde al país de llegada, provocando una saturación de los países de primera entrada, en casos de afluencia masiva, tal como ocurrió). Se añade lo que se considera la incapacidad de la UE para frenar la inestabilidad en Oriente Próximo (con la amenaza del Estado Islámico y la guerra civil en Siria) y para promover la paz y estabilidad en el norte de África. Al respecto cabría plantearse: ¿Acaso tiene la UE el deber moral de erigirse en un guardián de la paz internacional? ¿Hasta qué punto es responsable de conflictos históricos y complejos que afectan a su vecindad? Esto permite ver, que entre las profundas causas de las crisis

⁸ Fichas temáticas sobre la UE, Parlamento Europeo. La gobernanza económica. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/87/la-gobernanza-economica>

migratorias existen ciertos elementos que están fuera del control de la UE, sin que ello sea óbice para contar con mecanismos de reacción en tales situaciones.

Consecuencia: A raíz de los acontecimientos de 2015, se puso de manifiesto la necesidad de reformar la política migratoria de la UE. Ya anteriormente, en 2015, se había presentado la Agenda Europea de Migración. Sin embargo, dicho proceso se estancó, relanzándose cuando la Comisión presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (23 de septiembre de 2020) y con la Reforma Schengen⁹ (presentada el 2 de junio de 2021, por la que se pretende modificar el reglamento de Evaluación Schengen, Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism y el Código de Fronteras Schengen), así como la reciente propuesta del Código de Cooperación Policial.

Las medidas que se adoptaron fueron de diversa índole: a corto/medio plazo se adoptaron medidas como la Operación Eunavfor Med Sophia (para desarticular las redes de tráfico ilícito) y se llegó a acuerdos entre los Estados miembros (en el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015) sobre la reubicación (es decir, de aquellos que ya estaban en la UE) y el reasentamiento de refugiados (es decir de aquellos que aún no estaban en territorio europeo, pero necesitados de protección), y se acordó una mayor cooperación con los países de origen. A largo plazo se presentó una propuesta de reforma del marco regulatorio a través de la Agenda Europea de Migración en 2015 y desde septiembre de 2020 reemplazada por el Nuevo PMA¹⁰ (Pacto de Migración y Asilo), cuyo objetivo es integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, vinculándolo al control previo a la entrada y al retorno, tratando junto con ello otros temas como la gestión de las fronteras exteriores, la respuesta ante las crisis (junto con un mecanismo de solidaridad) y las relaciones exteriores con los terceros países de origen y tránsito. Uno de los instrumentos fundamentales fue la firma del Acuerdo con Turquía (EU-Turkey Joint Action Plan de 2016). Sin embargo, a pesar del elenco de medidas adoptadas, una de las mayores críticas a la UE fue la falta de una política común europea¹¹ para responder eficazmente a dicha crisis migratoria.

⁹ Hacia un espacio Schengen más fuerte y resiliente. Preguntas y respuestas. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_2707

¹⁰ Fichas temáticas sobre la UE, Parlamento Europeo. La política de inmigración. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

¹¹ DONGES, JUERGEN B. *La Unión europea en la encrucijada*, Unión editorial, 2020, p. 58.

Además, se produjeron diferentes reacciones de los Estados miembros (con el cierre de fronteras por parte de algunos países como Francia justificándolo en la amenaza terrorista); se produjo la división entre los Estados miembros (poniendo en jaque los principios fundamentales de responsabilidad y de solidaridad) y, sobre todo, puso en cuestión uno de los principales logros europeos: la libre circulación de personas (en el espacio Schengen al prolongarse en exceso los controles temporales en las fronteras interiores sobre la base del art.28 del Código de Fronteras Schengen).

¿A qué se debe esta división¹²?

La postura de los distintos Estados se ve condicionada por diversos factores: 1) su diferente experiencia histórica (hasta la fecha, la mayoría de países miembros han tenido escasa experiencia en la gestión de sociedades multiculturales o integrando a nuevos ciudadanos); 2) la situación geográfica en el continente (al recaer un mayor papel en la gestión de las llegadas a los países del sur de la UE: Grecia e Italia); 3) la capacidad de la administración de cada país (una estructura institucional frágil complica la tramitación de las solicitudes de asilo) y por 4) la influencia de la opinión pública (dado que en los últimos años se ha producido un creciente sentimiento antiinmigración que ha complicado que en algunos países —como Francia o Reino Unido— se pudiese abogar por una solución europea. Especialmente tras los atentados en Francia, cuando se descubrió que uno de los autores entró por la ruta del sur de Europa).

Por otro lado, conviene subrayar que la actual división interna no tiene por qué ser un indicador negativo. Muy al contrario, puede ser un indicador del buen estado de salud de un proyecto que no aspira a anular el Estado-nación o a homogeneizarlos. Y es que el concepto de división centro-periferia¹³ (que se suele emplear para explicar los sistemas de poder político y económico) ha estado presente a lo largo de la historia en la formación de imperios, naciones y actualmente en la UE. De hecho, parte del reto de la ampliación residía en lograr integrar a países cultural y económicamente distintos del centro originario de las comunidades europeas; y, lógicamente, dicha diferencia sigue estando presente. Resulta ilustrativa la clasificación de los países europeos que realiza J. B.

¹² DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. pp. 111-117.

¹³ DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 131.

Donges¹⁴ (según los intereses, distingue: el tándem Francia - Alemania, el «grupo de Visegrado», los países del Sur de Europa y la Nueva Liga Hanseática).

La crisis del brexit

En ella influyeron factores exógenos (como la crisis migratoria) y factores endógenos (como la situación interna del país: un país tradicionalmente euroescéptico y en el que el Partido Conservador de David Cameron ganó las elecciones prometiendo un referéndum sobre la permanencia en la UE —ante la presión por divisiones internas en su partido y el creciente apoyo al partido euroescéptico UKIP—).

La actual crisis formada por las tres mencionadas es, por tanto, una crisis de naturaleza multidimensional¹⁵: dado que influyen factores exógenos (la crisis financiera de 2008 y las olas migratorias de 2015) y factores endógenos a la UE (el complejo sistema de gobernanza que ha sido cuestionado por su lentitud, el desigual reparto de cargas y la decreciente solidaridad), que fomentan el euroescepticismo, la ausencia de una opinión pública favorable a la UE, así como el cuestionamiento de la legitimidad democrática europea.

Estas crisis han fomentado avances en el proceso de construcción europeo, y resulta interesante mencionar el matiz que da el profesor Jean Monnet, Desmond Dinan¹⁶, al afirmar, que las crisis no han conllevado cambios tan profundos como se esperaba, sino ligeros avances o mejoras. Un cambio profundo sería, por ejemplo, una mayor centralización o cesión de competencias (lo que requeriría una reforma de los Tratados constitutivos¹⁷) frente a los avances producidos tras las diversas crisis, que no han afectado al llamado «derecho originario» o tratados constitutivos (en este sentido la última reforma fue la del Tratado de Lisboa).

Esto lleva a que para que se produzcan avances de calado (es decir, de los tratados constitutivos), dado que se someten a referéndum (y pueden ser rechazados por la población) resulta fundamental contar con una opinión pública favorable. ¿Cómo se va a lograr si asistimos a un creciente euroescepticismo según lo que refleja la mayoría de la

¹⁴ DONGES, Juergen B. *La Unión Europea en la encrucijada*. Unión Editorial 2020. p. 74.

¹⁵ DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 2.

¹⁶ DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 9.

¹⁷ DINAN, Desmond. *The European Union in crisis*. Pelgrave Macmillan, 2017. p. 13.

prensa escrita? (Frente a los sucesivos Eurobarómetros¹⁸ cuyos resultados reflejan precisamente lo contrario) .Si no se lleva a cabo una labor de comunicación y publicidad del proyecto (desgraciadamente, una gran mayoría desconoce qué hace la UE, el llamado «déficit de conocimiento»¹⁹, no ven un efecto directo en sus vidas), si no se adoptan medidas, como la creación de medios de comunicación europeos u otras medidas.

¿Es realista hablar de una eventual ampliación de la UE a corto plazo?

A la luz de las consideraciones previas, ¿Sería lógico hablar de una ampliación de la UE cuando todavía existen reformas internas pendientes (como en la política migratoria o en la Unión Económica y Monetaria)?

A raíz de la última ampliación en 2007²⁰, tanto académicos como funcionarios europeos han hecho referencia a la política de ampliación como «la mayor herramienta de política exterior de la UE», principalmente por dos motivos: a) porque ha permitido ayudar a democracias frágiles nacidas de anteriores regímenes autoritarios (antiguos países comunistas) y b) para favorecer cambios políticos internos en Estados no miembros (a través de incentivos que favorecen cambios internos).

Además, conviene subrayar que las condiciones de acceso²¹ se han ido ampliando con el tiempo, y a que se haya acusado a la UE de usarlos como arma de doble filo:

- En el Consejo Europeo de Copenhague, en 1993, se formularon por primera vez de manera clara los criterios: un criterio político: instituciones estables que respeten la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de minorías), dos criterios económicos: 1) una economía de mercado que funcione, 2) la capacidad de hacer frente a la competencia y fuerzas de mercado de la UE; y el criterio del acervo la capacidad del Estado de responder a las obligaciones del acervo comunitario).

¹⁸ El último Estándar Eurobarometer 95, Spring 2021 (June-July): la opinión pública permanece estable y mayoritariamente positiva. Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/browse/all/series/4961>

¹⁹ MC CORMICK, John. Op. cit. p. 2 Box 5.1 The knowledge deficit, p. 100.

²⁰ WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 421.

²¹ WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 422.

- Posteriormente, se amplió con requisitos administrativos (en el Consejo Europeo de Madrid de 1995) que añadían la necesidad de ajustar las estructuras administrativas (entendiéndose como base legal para valorar la capacidad administrativa y judicial y la lucha contra la corrupción) y que fueron especialmente relevantes en las adhesiones de Rumanía y Bulgaria.
- Finalmente, en 2008, se volvieron a ampliar con nuevos criterios políticos para iniciar las negociaciones de adhesión con los Balcanes occidentales, al incluir cuestiones como el conflicto étnico, el desmembramiento de Yugoslavia, la colaboración con el TPIY o el retorno de refugiados.

Con el tiempo, quedó patente que la condicionalidad²² era cumplida por algunos países, pero por otros no y que se empleaba en países como Bielorrusia para favorecer cambios internos. A su vez, parte de la capacidad de influencia europea depende de la credibilidad de dicha condicionalidad, que se ve minada si se emiten mensajes contradictorios que no se plasman en avances o fortalecida si desemboca en la apertura de negociaciones de adhesión). De ahí que la UE haya recurrido a la política de ampliación como una forma de ejercer influencia en países deseosos de acceder (como Turquía, Serbia o Bosnia), pero también en el ámbito de la PEV (Política Europea de Vecindad) a través de la promesa de acuerdos de libre comercio —que quizá lleven a una Comunidad Económica de Vecindad inspirada en la AEE (Asociación Económica Europea)— o políticas de liberalización de visados).

A ello se añade que se ha hecho referencia al *enlargement fatigue*²³ de la UE (tras la gran ampliación de 2004, la de 2007 de Rumanía y Bulgaria y la de Croacia en 2013, en las que se cumplieron los criterios de adhesión de forma «bastante laxa»²⁴ y «con manga ancha») y que se debe a que:

1. Se ha reducido la capacidad de absorción de la UE (en sentido presupuestario, para aplicar políticas europeas y para ajustar los mecanismo de toma de decisión).
2. Se añade la oposición de algunos Estados miembros por: creer que las últimas ampliaciones (especialmente de Bulgaria y Croacia) fueron prematuras junto con la congelación de fondos de la Comisión en la lucha contra la corrupción. Parece

²² WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 424.

²³ WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 426.

²⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Octava edición 2014, p. 42.

por tanto que hay un escepticismo generalizado en torno a la ampliación que se debe a las recientes crisis, a las posturas de determinados Estados miembros y a la resistencia de la Comisión a acelerar los procesos.

Para conocer el estado actual de la ampliación en los Balcanes, resulta de especial interés mencionar la reciente Cumbre UE-Balcanes Occidentales²⁵ que se celebró el 6 octubre de 2021 (en Eslovenia, Brdo pri Kranju) en la que, sobre todo, fue fundamental que se reiteró el apoyo de la UE, su compromiso con la ampliación, con una cooperación más estrecha a través de cumbres periódicas. Además:

- Se reafirmó apoyo frente a la COVID-19.
- Se adoptó un Plan Económico y de inversión sin precedentes, de 30 000 millones de euros para los próximos siete años.
- Se presentaron iniciativas para promover la conectividad y la transición ecológica y digital: promoviendo por ejemplo su integración en el mercado único de la UE (en concreto en el SEPA, la zona única de pagos en curso).
- Se adoptaron compromisos de cooperación en materia política y de seguridad y en temas migratorios.

Se puede entender como un gesto de buena voluntad (en el que parece que, por fin, se hacen concesiones concretas para mantenerlos bajo su área de influencia, como la transferencia de recursos, elemento fundamental de *hard power*), ante la impotencia para avanzar en las negociaciones de adhesión. Parece, por tanto, una estrategia más realista, frente al tradicional idealismo europeo.

Síntesis y conclusiones

Una vez analizada la situación interna de la UE, así como las perspectivas de ampliación de los Balcanes occidentales, no conviene obviar la geopolítica o el juego de poder en la zona. Por ello, es preciso tener en cuenta el contexto global de ascenso de China y Rusia como modelos autoritarios alternativos que podrían atraer a su esfera de influencia a los Balcanes.

²⁵ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/10/06/>

- Cuál es la situación en los Balcanes occidentales: fundamentalmente se alude a una «fatiga balcánica»^{26,27} provocada por: 1) un apoyo a las divisiones nacionalistas y a la reformulación de las fronteras, y 2) el incumplimiento de las expectativas de adhesión; junto con otros factores como, 3) el bloqueo de las negociaciones (al haberse establecido como condición el avance en los diálogos Belgrado-Prístina, el no reconocimiento entre Serbia y Kosovo, el retroceso democrático) o 4) la creciente influencia de China y Rusia en la región o la corrupción interna.
- La Unión Europea: conviene plantearse cómo podría evitar una pérdida de influencia y que dichos países caigan bajo la esfera de influencia de Turquía, Rusia o China. Por un lado, mediante ayuda económica (tradicionalmente esta viene condicionada por avances en materia de democracia y Estado de derecho, lo que limita su eficacia frente a países como China que concede ayuda sin condiciones de este tipo). Algo similar ocurre en la cooperación al desarrollo, en el que también China está adelantando a la UE. Sin embargo, si la UE deja un «vacío de poder», este no tardará en ser ocupado por otras potencias regionales.

Así, otros actores regionales han ido ganando influencia como, por ejemplo, Rusia²⁸ a través de la dependencia energética de Serbia que le ha granjeado influencia (aprovechando los vínculos históricos, religiosos y culturales, y al necesitar el apoyo de Rusia en el Consejo de Seguridad para evitar el reconocimiento de Kosovo), con la dependencia energética de Bosnia Herzegovina (a través del gasoducto TurkStetam), o en Montenegro, Macedonia del Norte y Albania exportando la vacuna Sputnik V.

China también ha aumentado su presencia²⁹ a través de su iniciativa OBOR (One Belt One Road) mediante inversiones (2400 millones de dólares en la zona), préstamos para infraestructuras (6800 millones de dólares) y el suministro de vacunas (la vacuna Sinopharm a Serbia y Belgrado). En Serbia, no obstante, la UE sigue siendo el mayor inversor directo con el 72,27 % del total, seguido por Rusia con el 11,21 % del total y de China con el 6,61 %.

²⁶ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 5.

²⁷ WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 462.

²⁸ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 5.

²⁹ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 6.

Ante esta situación, ¿qué margen de maniobra la UE? Ya se ha concedido ayuda económica³⁰: el 2 de junio se dio ayuda financiera de preadhesión entre 2021-2017 a los Balcanes occidentales y a Turquía por valor de 14 000 millones de euros para fomentar reformas políticas, económicas, sociales e institucionales. Sin embargo, la lenta maquinaria burocrática de la UE frena la eficacia de las medidas adoptadas, entre ellas la condicionalidad que establece para recibir la ayuda o la llegada tardía de vacunas a los países de la región.

Conclusiones. ¿Qué se puede extraer y qué cabría esperar de la UE?

Se han realizado varias propuestas de actuación para la UE: desde 1) conceder incentivos «parciales»³¹ como sostiene Mira Milosevich-Juaristi, pasando por 2) una nueva oferta³² por parte de la UE que incluya una cooperación en materia de seguridad y defensa (propuesta que, sin embargo, sería compleja de articular, dado que actualmente la PCSD —Política Común de Seguridad y Defensa— está concebida como una cooperación reforzada entre los Estados ya miembros. Se tendría que considerar como articularlo para permitir el acceso a países no miembros, quizá vía un Acuerdo de Asociación). O quizá a través de 3) la propuesta más realista de H. Wallace de avanzar en las relaciones con la región a través de la PEV³³ (Política Europea de Vecindad) dado que al no poderles ofrecer todavía una adhesión a la UE, parecería un marco más idóneo para lograr objetivos específicos (como cooperación en materia migratoria, en la lucha contra el crimen organizado o el lavado de dinero) a través de recompensas específicas (como la facilitación de visados, los acuerdos de asociación o la creación de una zona de libre comercio similar a la que se prevé para la PEV en su dimensión mediterránea e inspirado en el Espacio Económico Europeo).

Conclusiones que se pueden extraer:

1. Parece que la estrategia empleada hasta ahora por la UE no es efectiva, de ahí la conveniencia de cambiar los instrumentos quizá mediante un mayor enfoque

³⁰ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 2.

³¹ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes occidentales», *Real Instituto Elcano* 62/2021. 25 de junio de 2021, p. 7.

³² TCHERNEVA, Vessela. «Western Balkans in trouble: Why the EU should make a new offer to the region», *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 11 de noviembre de 2021.

³³ WALLACE, H.; POLLACK, M. A.; YOUNG, A. «Policy-Making in the European Union», *Oxford University Press*, Sixth Edition 2010, p. 462.

hacia otros dosieres más atractivos: crear un mercado común de bienes o zona de libre comercio, con cooperación en materia de defensa o mediante inversiones en infraestructuras (a través del Green New Deal³⁴).

2. Conviene distinguir distintos aspectos que frenan dicha ampliación:

- La «capacidad de absorción de la UE» : al estar «saturada» su capacidad para acoger a nuevos Estados miembros, por los motivos ya expuestos.
- Una falta de voluntad de las instituciones europeas para acelerar el proceso de ampliación en el contexto de la crisis multidimensional.
- La limitada capacidad de los solicitantes para cumplir las condiciones (con temas pendientes como mejoras en el Estado de derecho, el deterioro democrático o la corrupción).
- La escasa voluntad política de los Estados miembros para aceptar a un nuevo miembro. Un ejemplo de ello fue el bloqueo francés a la adhesión de Reino Unido. Actualmente, existe la oposición de Francia y Bulgaria a que se inicien negociaciones con Albania y Macedonia del Norte o la creencia entre algunos Estados miembros de que la adhesión de Bulgaria y Rumanía fue prematura.
- La voluntad de los ciudadanos de los países a adherirse (por ejemplo, en Serbia existe una visión muy negativa de la UE como un sistema roto y poco competente para responder a la pandemia). Ello requeriría una labor de «propaganda» por parte de los medios de comunicación —¿europeos?— para crear una opinión pública favorable. Desgraciadamente, aún se está lejos de ello.

3. Finalmente, querría añadir una reflexión personal: la necesidad imperiosa de resaltar el papel central de los ciudadanos europeos como los verdaderos protagonistas del proyecto europeo. Hasta que no se logre llegar directamente a la ciudadanía, crear un nuevo «euroentusiasmo» y una adhesión popular al proceso, creo que los avances seguirán siendo difíciles, aunque no por ello imposibles. La todavía preponderante negativa percepción ciudadana de la UE se podría intentar revertir con la idea ya mencionada de medios de comunicación europeos y otras iniciativas que permitan al ciudadano ver como la UE afecta a sus vidas (como el bien reputado Erasmus).

³⁴ TCHERNEVA, Vessela. «Western Balkans in trouble: Why the EU should make a new offer to the region», *European Council on Foreign Relations* (ECFR), 11 de noviembre de 2021.

En suma, aludir a una UE en crisis no aporta un elemento novedoso a la historia europea (ni es indicador de que estemos asistiendo a su fin como desearían algunos). Ante los retos internos pendientes de la UE quizá no sea el momento más adecuado para vislumbrar una cercana ampliación a la luz de todos los argumentos expuestos. Primero, parece más conveniente recuperarse y hacer ajustes, posteriormente, ampliar. Todo ello tratando de mantener incentivos materiales para que los Balcanes occidentales sigan siendo próximos a su vecino natural, Europa.

*Begoña Ochoa de Olza Amat**
Diplomática