

La política de ampliación de la Unión Europea hacia los Balcanes Occidentales: ¿movimiento sin objetivo o adhesión con una perspectiva de membresía creíble?

Vladimir Vučković

Universidad Masaryk
vuckovic@mail.muni.cz

Resumen: El objetivo de esta investigación es ofrecer una visión general del desarrollo estratégico comunitario con respecto a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia del Norte, Montenegro, Kosovo y Serbia durante toda la fase de adhesión, de 1997 a 2018, seguida del análisis empírico de las políticas de ampliación más relevantes. Aunque la Unión Europea (UE) ha introducido continuamente diferentes recompensas de asistencia financiera y técnica en el marco de diversas políticas de ampliación de la UE, es reticente a ofrecer una perspectiva de adhesión creíble mediante el establecimiento de una fecha límite para la adhesión de los Balcanes Occidentales.

Palabras clave: Política de ampliación de la UE, condicionalidad, Balcanes Occidentales, perspectiva de adhesión.

Abstract: This article aims to provide an overview of the strategic community development imposed on Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, North Macedonia, Montenegro, Kosovo, and Serbia throughout the accession phase, from 1997 to 2018. This is followed by an empirical analysis of the most relevant enlargement policies. Although the European Union has continuously provided various forms of financial and technical assistance in the framework of diverse EU enlargement policies, it is reticent to offer the credible prospect of membership by establishing a deadline for the accession of the Western Balkans.

Keywords: EU enlargement policy, conditionality, Western Balkans, accession.

Introducción

Tras la desintegración de la antigua Yugoslavia socialista en la década de los noventa, los países recién nacidos en el espacio postyugoslavo —Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia—¹, junto con Albania, han definido la integración en la Unión Europea como su principal prioridad² estratégica y de política exterior. Esta decisión fue bien acogida por la UE y sus Estados miembros y dio lugar a la apertura de un nuevo capítulo sobre las relaciones UE-Sudeste de Europa³. La Unión Europea definió esta región principalmente bajo el término «Balcanes Occidentales», que abarca los países que surgieron de la disolución de la antigua Yugoslavia (sin Eslovenia), incluida Albania, que no forma parte de la UE, pero que ha demostrado su voluntad de integrarse en ella⁴. Obviamente, el término político «Balcanes Occidentales» se ha convertido, de hecho, en sinónimo de política de ampliación de la UE.

Sin embargo, cuando se trata de la perspectiva de la adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales, esta cuestión sigue siendo bastante problemática. Aunque desde principios del siglo XXI la UE ha adoptado varias políticas de ampliación (enfoque regional, PEA,

¹ Aunque surgió de la desintegración de Yugoslavia, Eslovenia no fue considerada parte de la región de los Balcanes Occidentales.

² CRNE GORE SKUPŠTINA: *Deklaracija o pridruživanju Evropskoj uniji*, 8 de junio de 2005, disponible en <http://skupstina.me/index.php/me/pristupanje-eu/parlamentarni-odbor-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/dokumenta> (consultado el 11 de agosto de 2019), y *Vlada Republike Srbije, Nacionalni program za integraciju*, 2008, disponible en <http://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nacionalni-program-za-integraciju> (consultado el 17 de agosto de 2019).

³ David RAMIRO TROITINO *et al.*: «Mitterrand y the great European design, from the Cold War to the European Union», *Baltic Journal of European Studies*, 2 (2017), pp. 132-147.

⁴ Consejo Europeo de Viena, Conclusiones de la Presidencia, 11-12 de diciembre de 1998, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_en.htm (consultado el 21 de noviembre de 2019); Consejo Europeo de Helsinki, Conclusiones de la Presidencia, 10-11 de diciembre de 1999, disponible en https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm (consultado el 21 de noviembre de 2019), y Consejo Europeo de Santa María de Feira, Conclusiones de la Presidencia, 19-20 de junio de 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (consultado el 21 de noviembre de 2019).

consenso renovado sobre la ampliación, Proceso de Berlín, etc.) que confirman cierta perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales, la impresión general es que este incentivo no ha tenido una buena acogida entre estos países. Este tipo de enfoque de la UE ha seguido generando controversia ya que la región ha estado involucrada en el proceso de integración durante más de treinta años sin alcanzar una visión clara sobre su futura adhesión.

Obviamente, teniendo en cuenta la dinámica individualizada de cada candidato, los Balcanes Occidentales no han cumplimentado adecuadamente los requisitos estipulados en el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), elemento clave de la política de ampliación de la UE, ni han implementado adecuadamente el acervo comunitario. No obstante, la perspectiva de una posible adhesión efectiva y real se implantó durante la Cumbre del Consejo Europeo de Salónica de 2003 siguiendo los criterios establecidos en Copenhague⁵ en 1995, aunque el proceso de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales ha seguido siendo desigual y carente de profundidad, a lo que han contribuido de manera especial las críticas a las ampliaciones de 2004 y 2007, unido a una gran inversión en fondos estructurales y de cohesión, y una migración relativamente sobresaliente de mano de obra de Este a Oeste. Estos factores han contribuido a la «fatiga de la ampliación de la UE», demostrando las contradicciones entre ampliación y profundización, y planteando interrogantes sobre futuras adhesiones. La perspectiva de adhesión a la UE de los países de los Balcanes Occidentales no ha cambiado en términos del proceso normativo, sino que ha mutado en términos de objetivos finales, es decir, la adhesión conclusiva a la propia UE. Como resultado, este proceso se ha transformado en un movimiento sin un objetivo identitario, una especie de adhesión sin una membresía⁶ creíble.

⁵ Por ejemplo: estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas marcadas dentro de la Unión, la capacidad de la Unión para absorber a los nuevos miembros. Para más detalles, Consejo Europeo de Salónica, Conclusiones de la Presidencia, 19-20 de junio de 2003, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3 (consultado el 20 de noviembre de 2019).

⁶ Samardžić SLOBODAN: *Evropska unija: sistem u krizi – sa studijom slučaja o*

TABLA 1
Estado de la cuestión: avance de los Balcanes Occidentales en el proceso de adhesión

<i>Primeros pasos para la adhesión a la UE</i>	<i>Albania</i>	<i>Bosnia y Herzegovina</i>	<i>Macedonia del Norte</i>	<i>Kosovo</i>	<i>Montenegro</i>	<i>Serbia</i>
Solicitud de adhesión firmada	29-04-2008	12-06-2006	16-06-2008	09-04-2001	27-20-2015	15-10-2007
Solicitud de adhesión aplicada	01-04-2009	01-06-2015	01-04-2004	01-04-2016	01-05-2010	01-09-2013
Solicitud de membresía	24-04-2009	15-02-2016	22-03-2004		15-12-2008	22-12-2009
Dictamen de la Comisión	09-11-2010	29-05-2019	09-11-2005		15-12-2008	14-10-2011
Condición de candidato	27-06-2014		16-12-2005		17-12-2010	01-03-2012
Decisión del Consejo para abrir las negociaciones de adhesión					26-06-2012	28-06-2013
Inicio de las negociaciones de adhesión	21-01-2014					29-06-2012
Progreso (nov. 2019)	Clave de direccionamiento, prioridades clave para la apertura de las negociaciones de adhesión	En espera del dictamen de la Comisión	Inicio de las negociaciones de adhesión bloqueado	Diálogo de la liberalización de visados bloqueado	Capítulos abiertos: 29 Capítulos cerrados: 3	Capítulos abiertos: 18 Capítulos cerrados: 2

Fuente: Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, p. 133. Elaboración propia del autor.

Esta investigación examina la evolución de la política de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales durante todo el proceso de integración, centrándose en dos elementos clave, las condiciones de adhesión y el equilibrio entre la amenaza y la recompensa. El objetivo del documento es ofrecer una visión general del desarrollo de la estrategia condicional de la UE impuesta du-

odnosima Srbije i EU, Sremski Karlovci, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 2016, pp. 299 y 333-334.

rante el proceso de adhesión, de 1997 a 2018, proseguido por un análisis empírico de las políticas de ampliación más relevantes.

Institucionalismo racional como marco teórico para el examen de la europeización de los Balcanes Occidentales

La *teoría del institucionalismo racional*, formulada por Schimmelfennig y Sedelmeier, desarrolla tres modelos explicativos principales (modelo de incentivos externos, modelo de aprendizaje social y modelo de lecciones aprendidas) que determinan los diferentes mecanismos de europeización y las condiciones bajo las cuales el candidato cumple con los requisitos⁷ de la UE. Estos modelos difieren en dos dimensiones clave: el proceso de europeización de un país potencial candidato es un proceso impulsado por la UE (en el que esta ejerce presión sobre la adopción de reglas y normas), o un proceso impulsado a nivel nacional (en el que el Estado no miembro lleva a cabo actividades de reforma). Existe una lógica de acción diferente para la adopción de la normativa comunitaria distinguiendo claramente entre «lógica de consecuencias» y «lógica de adecuación». El primer caso presupone actores estratégicos racionales que buscan maximizar su propio poder y bienestar, mientras que el segundo prevé la consonancia con la identidad, los valores y las normas de la UE.

Según la teoría de Schimmelfennig y Sedelmeier, el modelo de incentivos externos como modelo racionalista de negociación utiliza la lógica de las consecuencias dentro del proceso para la adopción de las reglas comunitarias, enfatizando el papel de los actores estratégicos, e instrumentalmente racionales, que se esfuerzan por maximizar su propio poder y prosperidad. Según el modelo de incentivos externos, la UE estableció una serie de reglas a seguir para recibir una recompensa (o castigo) financiera, técnica o institucional como prueba de su (no) avance en el proceso de adhesión.

La Unión Europea ofrece a los Estados no miembros dos tipos de recompensas si se ajustan a las condiciones de la UE: asistencia y vínculos institucionales. Los Instrumentos de Ayuda de Preadhe-

⁷ Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2005, pp. 8-10.

sión (IPA) son el mecanismo de ayuda más avanzado para los Balcanes Occidentales⁸, aunque la UE introdujo una amplia gama de vínculos institucionales que van desde acuerdos comerciales y de cooperación, acuerdos de asociación (Acuerdo Europeo y Acuerdo de Estabilización y Asociación) hasta la plena adhesión a la UE. Por tanto, el modelo de incentivos externos es completamente aplicable al proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales⁹.

La condicionalidad de la UE es un principio fundamental para examinar su impacto en los cambios mediante la introducción de una estrategia basada en un equilibrio entre amenazas y recompensas. Específicamente, la Unión Europea concede recompensas en forma de avances en el proceso de adhesión, así como asistencia financiera y técnica, si el país candidato cumple los requisitos solicitados, pero también incluye una amenaza específica en forma de sanciones por incumplimiento, como retardar cualquier avance en el proceso o bloquear de ayudas financieras. Se hace hincapié en el hecho de que la UE no induce los mecanismos de reforma mediante sanciones por incumplimiento. Por el contrario, el candidato se queda atrás en el proceso y, simplemente, se le niegan los beneficios de establecer vínculos institucionales y de asistencia más estrechos con la UE. Por lo tanto, el cumplimiento de las condiciones de la UE sigue siendo solo una obligación interna para los candidatos que realmente quieran acceder a la membresía de la UE, mientras que la organización desempeña, principalmente, un papel de promotora del proceso de integración y supervisora del avance del candidato. La premisa fundamental es: «Un gobierno adopta las normas de la UE si los beneficios de las recompensas de la UE superan los costes¹⁰ de la adopción nacional». Sin embargo, la efi-

⁸ Para los países de Europa Central fue PHARE.

⁹ Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe...*, pp. 10-18; Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER: «Governance by conditionality: EU rule transfer to candidate countries of Central y Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, 11(4) (2011), pp. 663-667; Tanja BORZEL y Thomas RISSE: «When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory», *West European Politics*, 35 (1) (2012), pp. 192-204, y Ulrich SEDELMEIER: «Europeanisation in new member and candidate states», *Living Reviews in European Governance*, 6(1) (2011), pp. 12-14.

¹⁰ Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central y Eastern Europe...*, p. 12.

cacia de la condicionalidad depende de más factores externos e internos. En particular, los cálculos de la relación coste-beneficio de los agentes nacionales dependen de factores basados en el mérito, la determinación de las condiciones de la UE, el tamaño y la rapidez de las recompensas, la credibilidad de las amenazas y las promesas, el papel de los actores con veto y el tamaño de los costes de la adopción¹¹.

El modelo de incentivos externos indica que el país candidato no se alinearán con los requisitos de la UE si esta no los determina como condiciones para las recompensas. A este respecto, la determinación se refiere tanto a la claridad como a la formalidad de una norma. La claridad de los criterios de la UE es importante por dos razones. En primer lugar, contiene un valor informativo al definir las condiciones, proporcionando al país candidato exactamente los requisitos para obtener una recompensa. En segundo lugar, refuerza la credibilidad de la condicionalidad de la UE. Por un lado, envía un mensaje nítido a los candidatos contra una política de permisividad en el proceso de adhesión, mientras que, por otro, obliga a la UE a ofrecer una recompensa si el Estado aspirante cumple efectivamente con lo solicitado.

Un segundo conjunto de factores determinantes sobre la estrategia motivadora de auto-reforma es el tamaño y la velocidad de las recompensas. Podría decirse que la perspectiva creíble de la membresía es el mecanismo más poderoso para la alineación propia con Europa, aún más que las otras formas de recompensas institucionales, como la asociación o la asistencia. Por otra parte, cuanto mayor sea la distancia temporal para recibir la recompensa, menor será la probabilidad de que el Estado no miembro adopte las normas de la UE de manera efectiva. Además, las anteriores ampliaciones han demostrado que el impacto de la UE sobre los cambios internos es más eficaz justo antes de la entrada de estos países en ella.

¹¹ *Ibid.*, pp. 12-16.

Desarrollo de las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales

Enfoque regional y proceso de estabilización y asociación como mecanismos de estabilización posconflicto de la UE

La incapacidad de la Unión Europea para participar más activamente en el proceso de control y prevención de los sangrientos conflictos civiles en el territorio de la antigua Yugoslavia (1991-1995) demostró la necesidad de que sus instituciones desarrollasen un marco político que creara las condiciones para la paz y la estabilidad, de manera permanente, en la región de los Balcanes. Después de generarse tres focos bélicos distintos en el espacio postyugoslavo, era evidente que la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) no había logrado desarrollar sus propios instrumentos políticos y de seguridad capaces de imponer presión política a las elites gobernantes nacionales de los Balcanes para que se ajustaran a los requisitos de estabilización después de los conflictos. La UE demostró un enfoque esencialmente defectuoso y desigual en la intervención militar en las zonas de conflicto y, por lo tanto, en la prevención del sufrimiento humano masivo acompañado de un gran número de refugiados y personas desplazadas.

Debido a la ineficacia de la UE para prevenir la escalada de las guerras y gestionar las crisis en los conflictos armados en Croacia (1991-1995) y Bosnia y Herzegovina (1992-1995), esta adoptó un enfoque regional el 29 de abril de 1997¹², el primer marco político que estableció para imponer una estabilización política permanente en cuatro antiguas repúblicas yugoslavas [es decir, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)] y Albania. Este enfoque de estabilización posconflicto de la UE puso de relieve la necesidad de desarrollar la cooperación regional y mejorar las relaciones bilaterales entre

¹² European Union, Regional Approach, 29 de abril de 1997, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_98_76 (consultado el 27 de octubre de 2019).

ella y los países de la región si los Estados involucrados cumplirían en primer lugar determinadas condiciones políticas y económicas. El enfoque regional incluía dos componentes principales: regional y bilateral. El desarrollo de las relaciones mutuas entre los Estados balcánicos y la UE estaba condicionado principalmente por su progreso en el cumplimiento de determinados criterios políticos y económicos, especialmente cuando se trataba de compromisos inequívocos con el establecimiento de la paz y la estabilidad en la región¹³.

El principio clave del enfoque regional fue la política de condicionalidad ya que es principalmente un proceso basado en el mérito, donde la UE introduce ciertas recompensas si el Estado o los Estados cumplen efectivamente las condiciones acordadas, o amenazando al país si no converge. La gama y el alcance de las condiciones políticas y económicas dentro del marco político de la UE se amplían desde el cumplimiento de los principios democráticos, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, el Estado de Derecho y la economía liberal, al cumplimiento de las obligaciones del marco de paz de Dayton (en el caso de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la RFY)¹⁴. Sin embargo, aunque la UE introdujo ciertas recompensas, es evidente que no había incluido una perspectiva de adhesión creíble para los Estados balcánicos dentro del enfoque regional. Si bien introdujo conjuntos de recompensas técnicas y financieras, su renuencia a proporcionar una perspectiva explícita de adhesión se reflejó en la falta de voluntad de la región para cumplir eficazmente con las exigencias de la UE. Sería razonable argumentar que la UE impuso una condicionalidad negativa¹⁵ a los Balcanes Occidentales mediante la introducción de políticas de estabilización política tras el conflicto y el desarrollo de relaciones regionales sin una perspectiva

¹³ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴ Arolda ELBASANI: «EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing», *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10(3) (2008), pp. 296-299.

¹⁵ Cuando un país con el que se establecía un acuerdo de cooperación vulneraba ciertos derechos y acuerdos se podía llegar a reducir, e incluso a cortar totalmente, toda la cooperación comunitaria, estimando que ello haría recapacitar al gobierno en el sentido de una mejora en la situación.

de adhesión creíble. Como resultado, el progreso fue débil y desaminó las reformas regionales.

El inicio de la guerra civil en Kosovo (1998-1999) trajo consigo dos nuevos e importantes acontecimientos. En primer lugar, el conflicto demostró que el enfoque regional era ineficaz como estrategia para la estabilización del espacio posterior al conflicto balcánico. En segundo lugar, la UE perdió su credibilidad como garante de la paz y la estabilidad al no poder prevenir ni controlar el peligro debido a la influencia política y militar predominante de los Estados Unidos en la región. Los Estados miembros carecían de una estrategia eficaz para prevenir el aumento de la violencia en Kosovo y, al mismo tiempo, tampoco tenían una visión clara de lo que debería implementarse para conseguir paz y estabilidad en la región¹⁶.

Así pues, debido a las consecuencias de la guerra civil en el territorio de la antigua Yugoslavia y a los problemas políticos internos que existían en Albania y en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la Comisión Europea estableció en 1999 un modelo innovador de relación con los países de la región a través de un proceso conocido comúnmente como Proceso de Estabilización y Asociación (PEA). El objetivo principal del PEA era fortalecer las actividades regionales y bilaterales en la región para que se lograra la estabilización y, posteriormente, la asociación a la UE¹⁷. El PEA fue un primer enfoque global de la política exterior de la UE para la ampliación diseñado para los Balcanes Occidentales, diferenciándose por tanto de anteriores programas regionales por sus particularidades emanantes de las necesidades y retos planteados por los Balcanes. No solo porque la política de la UE estableció una base sólida para una estabilización política interna a través del proceso de consolidación democrática y recuperación económica, sino porque introdujo la perspectiva de adhesión como un instrumento de incentivo externo creíble. La política condicional de la UE sigue siendo, incluso hoy en día, el principio central del PEA, que implica una amplia gama de condiciones específicas y diferenciadas (tanto bilaterales como regiona-

¹⁶ Arolda ELBASANI: «EU enlargement in the Western Balkans...», p. 295.

¹⁷ Mišćević TANJA: *Pridruživanje Evropskoj Uniji*, Belgrado, Službeni glasnik, 2009, pp. 151-152.

les), que van desde el Estado de Derecho, las reformas democráticas y unas elecciones libres y justas hasta el fortalecimiento de las relaciones regionales y la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y el retorno de los refugiados y personas desplazadas, que debe cumplirse si el país candidato quiere avanzar en el proceso de adhesión¹⁸. Por lo tanto, es razonable argumentar que el PEA es un instrumento de política de ampliación doblemente adaptado que, en primer lugar, introduce la estabilización y, a continuación, la integración de la región en la UE. Dado que en un primer momento la UE no logró implementar una condicionalidad regional hacia los Balcanes Occidentales, la organización creó un proceso doble adaptado como herramienta de ampliación y como instrumento para la construcción del Estado y la estabilización postconflicto¹⁹.

El instrumento más importante del PEA es el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) como primera relación contractual que sigue siendo esencial para el establecimiento de una cooperación especial de alto nivel entre la UE y el país candidato potencial²⁰. Curiosamente, el AEA pertenece a ese tipo de acuerdo de adhesión que fue el «Acuerdo Europeo» firmado con países de Europa Central y Oriental en los años noventa, aunque caracterizándose como un modelo más avanzado. El contenido del AEA y sus disposiciones legales, objetivos, instituciones, organismos, mecanismos y periodos de tránsito son casi idénticos a los de los Acuerdos Europeos. Sin embargo, debido a las particularidades del espacio postyugoslavo y a las experiencias previas de asociación trajo ciertas novedades. Con la excepción de la introducción de nuevos capítulos relacionados con el poder judicial y los asuntos internos y

¹⁸ Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 127-128.

¹⁹ Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption y Regional Relations in the Western Balkans*, Berlín, Peter Lang, 2019, pp. 46-47, y Arolda ELBASANI: «EU enlargement in the Western Balkans...», p. 297.

²⁰ Con excepción del AEA, la UE introdujo una amplia gama de nuevos instrumentos, como la cooperación económica y comercial, la asistencia económica y financiera, la democratización, la asistencia a la sociedad civil y al desarrollo institucional y el impulso del diálogo político a nivel regional. Mišević TANJA: *Pridruživanje Evropskoj Uniji...*, p. 152.

del mayor número de políticas de cooperación, las principales diferencias entre el AEA y los Acuerdos Europeos están relacionadas con el contenido de la cláusula de desarrollo y sus disposiciones legales definidas sobre el refuerzo de la cooperación regional y la mejora de las relaciones bilaterales con los países de la ampliación. Con la entrada en vigor del AEA, la cláusula de desarrollo confirma la condición del país candidato potencial para la adhesión a la UE, pero no define al mismo tiempo ninguna fecha de adhesión efectiva a esta. Asimismo, las disposiciones legales estipuladas en el AEA obligaban a los países de los Balcanes Occidentales a realizar esfuerzos adicionales en la promoción activa de las relaciones regionales mediante su pleno compromiso con la paz y la estabilidad regionales, así como en el desarrollo de la cooperación bilateral con los países vecinos: tanto los países signatarios del AEA como los Estados miembros de la UE y otros países candidatos (Turquía) no incluidos en el AEA²¹.

Aunque el AEA contiene otros principios de desarrollo en referencia a las relaciones con la UE relativos a la promoción de la democracia y al fortalecimiento de las instituciones democráticas, el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y de las minorías y la mejora de las relaciones económicas y comerciales, puede asumirse que el cumplimiento de los requisitos de cooperación regional representa la esencia del acuerdo contractual, especialmente debido a la necesidad de institucionalizar esta política. Las disposiciones jurídicas introducidas en el AEA tuvieron por objeto lograr la adhesión de los Balcanes Occidentales a la UE, al tiempo que trataban de establecer una estabilización plena y permanente no solo de los Estados individuales, sino de la región en su conjunto. Por lo tanto, el AEA se convirtió en el marco de ampliación más importante para el avance de los Balcanes Occidentales en el proceso de adhesión²².

²¹ Đurović GORDANA: *Evropska unija Crna Gora: Politika proširenja*, Podgorica, Univerzitet Crne Gore-Ekonomski fakultet, 2012, p. 345; Mišćević TANJA: *Pridruživanje Evropskoj Uniji...*, p. 152, y Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization...*, pp. 48-61.

²² Đurović GORDANA: *Evropska unija Crna Gora: Politika proširenja...*, p. 329.

TABLA 2

Estructura del Acuerdo de Estabilización y Asociación

<i>Título</i>	<i>Resumen del contenido</i>	<i>Núm. capítulos</i>	<i>Núm. artículos</i>
Preámbulo + artículo I	Identifica los principales objetivos políticos del proceso, incluidos los ámbitos de la estabilidad, el Estado de Derecho, la democracia y la estabilización regional.	1	1
I. Principios generales	Define los principios jurídicos fundamentales del proceso, entre otros, el respeto de las obligaciones jurídicas y los derechos humanos, la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y las políticas de lucha contra la proliferación y el terrorismo. Establece el periodo transitorio de seis años para la plena aplicación de la asociación.	1	9
II. Diálogo político	Establece el marco político para el PEA con el objetivo de aproximar las políticas, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común. Define las formas de procedimiento del diálogo político en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación recientemente creado, sobre una base bilateral, a través de canales diplomáticos y por otros medios bilaterales y multilaterales.	1	4
III. Cooperación regional	Define la obligación del Estado de cooperar regionalmente con tres categorías diferentes de socios: 1. Países que han firmado un AEA. 2. Otros países afectados por el PEA. 3. Otros países candidatos a la adhesión a la UE.	3	4
IV. Libre circulación de mercancías	Define en detalle los principios de la creación de una zona de libre comercio entre la UE y el Estado, incluidas las normas para categorías específicas de productos industriales y agrícolas y las normas comunes de regulación del mercado.	5	30
V. Circulación de trabajadores, establecimiento, suministro de servicios, circulación de capitales	Análogamente al título IV, se definen los principios relativos al establecimiento de un mercado común de trabajo, al establecimiento, a la prestación de servicios, a los pagos y a los movimientos de capitales.	5	24
VI. Aproximación de las leyes, aplicación de la ley y normas de competencia	Obliga al Estado a armonizar su ordenamiento jurídico con el acervo comunitario de la UE, con especial atención a la regulación del mercado.	1	8

Título	Resumen del contenido	Núm. capítulos	Núm. artículos
VII. Justicia, libertad y seguridad	Establece principios de cooperación para el fortalecimiento del Estado de Derecho, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y el control de los flujos migratorios.	1	8
VIII. Políticas de cooperación	Define áreas específicas de cooperación en los ámbitos socioeconómico, cultural, educativo y técnico.	1	26
IX. Cooperación Financiera	Concede al Estado asociado la posibilidad de recibir apoyo financiero de los fondos de la UE con el fin de alcanzar los objetivos del PEA.	1	4
X. Disposiciones institucionales, generales y finales	Establece órganos comunes que ejecutan, coordinan y supervisan la aplicación del AEA: Consejo de Estabilización y Asociación y sus comités subordinados. Regula los derechos y obligaciones de las partes y otros aspectos legales del AEA.	1	20

Fuente: información recogida en los Acuerdos de Estabilización y Asociación negociados entre la UE y los países del Banco Mundial. Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization: Fight against Corruption y Regional Relations in the Western Balkans*, Berlín, Peter Lang, 2019, pp. 43-44.

Nuevo Enfoque, Berlín plus y la perspectiva de adhesión creíble para los Balcanes Occidentales: marcos estratégicos globales de la UE para reforzar la cooperación regional

De acuerdo con el Consenso Renovado sobre la Ampliación de 2006 y el Nuevo Enfoque de las negociaciones de adhesión en 2012, la UE resaltó la creciente importancia de criterios políticos para el avance de los Balcanes Occidentales en la ampliación, haciendo hincapié en la plena armonización con el Estado de Derecho y reforzando la cooperación regional y el desarrollo de las relaciones de buena vecindad. En particular, desde 2012, y en consonancia con la apertura de las negociaciones de adhesión con Montenegro, se han especificado nuevas condiciones previas sobre las dinámicas para la apertura de diferentes capítulos. La negociación de adhesión comienza con los capítulos 23 y 24 (Poder Judicial y Derechos Fundamentales y Justicia, Libertad y Seguridad) convirtiéndose en el núcleo del proceso de adhesión al centrarse en los re-

quisitos del Estado de Derecho junto con la constante evaluación y monitorización durante todo el proceso de adhesión. Siguiendo las disposiciones del nuevo enfoque a partir de 2012, la negociación se basa en el principio de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado», lo que significa que el cierre provisional de los capítulos y acuerdos individuales se deberán dar por concluidos al final del proceso de negociación de adhesión. Además, la UE ha establecido por primera vez parámetros provisionales mediante la apertura de negociaciones de adhesión con Montenegro²³.

Principalmente, en comparación con rondas de ampliación anteriores, es evidente que las condiciones políticas de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales se han vuelto más estrictas, complejas y exigentes. En ese sentido, la transformación de las exigencias para la ampliación de la UE hacia Europa Sudoriental se caracteriza por la aclaración y especificación de una serie de condiciones que pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. La creciente relevancia de los criterios políticos para el avance del proceso de ampliación, haciendo hincapié en la plena adecuación a los requisitos del Estado de Derecho (es decir, la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada), junto con el estricto cumplimiento de las condiciones específicas del proceso de estabilización y asociación (la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, la cooperación regional, la resolución de litigios bilaterales, etc.) y la introducción de criterios de referencia de apertura y la provisionalidad, que emergen como un elemento esencial de la estrategia de ampliación de la UE durante todas las etapas del proceso de adhesión. Esto consecuentemente transforma todas las dinámicas de las negociaciones de adhesión.

2. La transformación de las negociaciones de adhesión en un «proceso abierto», lo que significa que la UE se ha opuesto a fijar plazos para el avance de las relaciones entre ella y los países candidatos.

3. Introducción de un amplio rango de sanciones preventivas y correctoras, es decir, diversas medidas de la UE como la suspen-

²³ *Ibid.*, p. 329, y Đurović GORDANA: *Evropska unija i Crna Gora*, Podgorica, EU Info Centar, 2016, p. 69.

sión de la aplicación de los Acuerdos de Asociación²⁴ o el aplazamiento de las negociaciones. Así como el establecimiento del «caso de desequilibrio»²⁵ combinado con el deterioro de la credibilidad de la perspectiva de la adhesión, que ha reforzado la estructura de incentivos negativos²⁶.

Sin embargo, aparte de preservar la estabilidad regional, la complejidad de la región de los Balcanes Occidentales ha generado un problema político más importante, específico para el espacio post-yugoslavo: las cuestiones fronterizas, una cuestión bilateral pendiente existente entre los Estados surgidos de Yugoslavia, que ha tenido un impacto significativo en el desarrollo ulterior de las relaciones de vecindad y en el progreso del proceso de integración europea de la región. Desafortunadamente, las disputas bilaterales socavan sustancialmente la normalización de las relaciones entre los Estados postyugoslavos, como puede observarse particularmente en el contexto de las cuestiones pendientes en curso: 1) entre Croacia y Serbia por el litigio fronterizo sobre el río Danubio y el reconocimiento de las minorías nacionales; 2) entre Croacia y Bosnia y Herzegovina por la construcción de un puente en Peljesac; 3) entre Croacia y Montenegro por el litigio fronterizo sobre la península de Prevlaka; 4) entre Serbia y Montenegro sobre el reconocimiento de la doble ciudadanía y el derecho a utilizar bienes religiosos en Montenegro (problema de las iglesias ortodoxas serbia y montenegrina); 5) entre Montenegro y Kosovo sobre el reconocimiento constitucional de la minoría montenegrina; 6) y entre Serbia y Kosovo sobre disputas de soberanía.

La Unión Europea ha destacado que la solución pacífica de la demarcación de las fronteras entre los países vecinos es una de las principales condiciones que deben cumplirse antes de la plena adhesión de los países candidatos a la UE. Por lo tanto, debido al *status quo* actual en términos de disputas bilaterales abiertas, «el Proceso

²⁴ En junio de 2007, la UE abandonó las negociaciones de la SAA ya que Belgrado se resistió a arrestar a los criminales de guerra Ratko Mladić y Goran Hadžić tras el cumplimiento de la condicionalidad del TPIY. Para más detalles, véase Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality...*, p. 136.

²⁵ La explicación del término «cláusula de desequilibrio» se puede encontrar en la conclusión.

²⁶ Gateva ELI: *European Union Enlargement Conditionality...*, pp. 124-173.

de Berlín» tuvo como objetivo reafirmar la conexión entre las sociedades (dimensión social) y las economías (dimensión económica) de la región, proporcionando las condiciones adecuadas para una mayor mejora de las relaciones regionales (dimensión política)²⁷.

El Proceso de Berlín fue iniciado por la canciller alemana Angela Merkel el 28 de agosto de 2014²⁸, con el objetivo de mejorar aún más la cooperación regional en los Balcanes Occidentales y asistir a estos Estados en su integración europea. La agenda de conectividad del proceso hace referencia a la conexión entre personas (dimensión social), las economías (dimensión económica) y los estados (dimensión política) de la región a través de la cooperación en las áreas de transporte, infraestructura, conectividad económica, cooperación juvenil y cooperación entre empresas y sociedades civiles. También ha alentado la cooperación intergubernamental mediante el establecimiento de la Oficina Regional de Cooperación de la Juventud (RYCO), el Foro de Inversión de las Cámaras de los Balcanes Occidentales (WBCIF) y los Fondos de los Balcanes Occidentales (WBF), así como la celebración de reuniones de organizaciones regionales pertenecientes a la sociedad civil (Serie de Cumbres de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales), organizaciones juveniles (Foro de la Juventud) y asociaciones empresariales (Foro Empresarial)²⁹.

El objetivo del proceso fue subrayado por su presidente en la Declaración Final, en la que declaró que la Conferencia «debería proporcionar un marco para un período de cuatro años (2014-2018), durante el cual avanzaremos en nuestros esfuerzos para lograr un progreso real en el proceso de reforma, en la resolución de las cuestiones bilaterales e internas pendientes y en el logro de la reconciliación dentro de las sociedades de la región y entre ellas, pero también en la mejora de la cooperación económica regional y el establecimiento de las bases de un crecimiento sostenible»³⁰. Me-

²⁷ Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Conferencia sobre los Balcanes Occidentales, 2014, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 de noviembre de 2019).

²⁸ El proceso cuenta con el apoyo de la Comisión Europea, los estados miembros de la UE: Austria, Croacia, Francia, Alemania, Italia, Eslovenia y el Reino Unido, y varios donantes internacionales.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 1.

dante el apoyo del IPA de la Comisión y de los Estados miembros, los Estados participantes acordaron seguir cooperando en el marco de la Comunidad de Energía para Europa Sudoriental, en particular en lo que se refiere a la seguridad y eficiencia energética y la protección del clima, así como a la reducción del desempleo juvenil en la región. Asimismo, acordaron definir y ampliar tres corredores principales de las Redes Transeuropeas de Transporte a los Balcanes Occidentales mediante prioridades a corto plazo, como la simplificación de los procedimientos de cruce de fronteras, la seguridad vial y los planes de mantenimiento de estos corredores, lo que se suponía que se implementaría antes de la cumbre de París³¹. Los Estados miembros de la UE también destacaron la importancia de fortalecer la cooperación regional y resolver las disputas bilaterales pendientes. Como resultado, los Estados de los Balcanes Occidentales se comprometieron a resolver cualquier cuestión pendiente mediante negociaciones bilaterales u otros medios de arreglo pacífico mediante un arbitraje internacional. En este sentido, los Estados participantes acogieron con satisfacción la firma del acuerdo fronterizo entre Bosnia y Herzegovina y Montenegro y Kosovo y Montenegro al margen de la Cumbre de Viena como un ejemplo positivo entre los Balcanes Occidentales en la resolución de disputas sobre la demarcación de fronteras³².

El eco positivo de las anteriores Cumbres de Berlín 2014 y Viena 2015 sobre los Balcanes Occidentales en el marco del Proceso de Berlín se reforzó aún más con la Cumbre de París del 4 de julio de 2016, organizada por Francia, y la Cumbre de Trieste del 11 de julio de 2017, organizada por Italia. Las Cumbres de París y Trieste sobre los Balcanes Occidentales reforzaron la cooperación entre los países de la región en el ámbito de la cooperación y la conectividad en los ámbitos del transporte y la energía. Sin embargo, aunque se han realizado progresos en diversos ámbitos sectoriales, los Estados miembros de la UE han señalado la necesidad de inten-

³¹ *Ibid.*

³² Proceso de Berlín, Declaración final por el presidente de la Cumbre de los Balcanes Occidentales de Viena 2015, anexo 2: Join Declaration on the establishment of the Regional Youth Cooperation Office in the Western Balkans, y anexo 3: Regional Cooperation and the Solution of Bilateral Disputes, 2015, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 noviembre de 2019).

sificar la cooperación regional en los Balcanes Occidentales a través del proceso de reconciliación como elemento esencial para la promoción de la paz y la estabilidad y la superación de los legados del pasado. Según los Estados participantes, el acuerdo firmado para la creación de la Oficina Regional de Cooperación Juvenil (RYCO) en Tirana debía aportar una importante contribución al proceso de reconciliación dentro de la región mediante el aumento de los intercambios y la movilidad de sus jóvenes³³.

Las cumbres de los Balcanes Occidentales de Sofía 2018, Londres 2018 y Poznan 2019, como parte del Proceso de Berlín, acrecentaron la continuidad de los esfuerzos de la UE para reforzar sustancialmente el proceso de cooperación regional entre los países vecinos mediante la mejora de la perspectiva de adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales. Es evidente que las Cumbres confirmaron el compromiso de la UE con la mejora de las relaciones regionales, principalmente mediante el desarrollo de determinados ámbitos políticos, en particular el Estado de Derecho, las relaciones de buena vecindad, la reconciliación, la conectividad, la seguridad, la economía, el transporte, la energía, la economía digital, etc. La UE ha anunciado la concesión de un nuevo paquete de medidas por valor de 370 millones de euros para once proyectos de transporte adicionales de alta prioridad (carreteras, ferrocarriles, puertos) y 30 millones de euros para inversiones en la «Agenda Digital» en los Balcanes Occidentales. Asimismo, el firme apoyo a la cooperación regional para hacer frente a los desafíos comunes en materia de seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo, la radicalización, los ataques cibernéticos, la delincuencia organizada, la facilitación de la cooperación regional mediante el logro de una reconciliación sincera y la resolución de cuestiones bilaterales pendientes, como los conflictos fronterizos, los crímenes de guerra y las personas desaparecidas, han pasado a

³³ Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Cumbre de los Balcanes Occidentales de París 2016, 6 de julio de 2016, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 noviembre de 2019), y Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Cumbre Trieste de los Balcanes Occidentales 2017, 12 de julio de 2017, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 20 noviembre de 2019).

ocupar un lugar prioritario en el programa de política exterior de la Unión Europea³⁴.

Por último, a diferencia de los anteriores enfoques de la política de ampliación, la Comisión Europea presentó en febrero de 2018 un documento titulado *A credible membership perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans* (*Una perspectiva de adhesión creíble para los Balcanes Occidentales y un mayor compromiso de la UE con ellos*) confirmando la posibilidad explícita de que algunos países de los Balcanes Occidentales se adhieran a la UE. Tras más de veinticinco años de un proceso de integración complejo y exigente, la UE ha decidido finalmente ofrecer una perspectiva de adhesión creíble a Montenegro y Serbia (y no a toda la región) introduciendo una clara oportunidad de unirse a la UE para 2025, dada la existencia de una fuerte voluntad política de llevar a cabo reformas reales y sostenidas, especialmente en el ámbito del Estado de Derecho y de la resolución de conflictos bilaterales abiertos con los países vecinos³⁵.

Este documento es único en muchos aspectos. En primer lugar, la UE ha definido cuatro pasos de integración necesarios para que Montenegro y Serbia completen con éxito el proceso de adhesión de acuerdo con la perspectiva de 2025³⁶. El establecimiento de una perspectiva de adhesión creíble indica claramente que se trata

³⁴ Comisión Europea, Cumbre UE-Balcanes Occidentales Sofía, Declaración de Sofía de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales, 17 de mayo de 2018, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/> (consultado el 21 de noviembre de 2019); Proceso de Berlín, Declaración final del presidente de la Cumbre de los Balcanes Occidentales de Londres 2016, 10 de julio de 2018, disponible en <https://berlinprocess.info/documents/> (consultado el 21 de noviembre de 2019), y Comisión Europea, Cumbre UE-Balcanes Occidentales Poznan, Declaración Poznan de la Cumbre UE-Balcanes Occidentales, 5 de julio de 2019, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3669 (consultado el 21 de noviembre de 2019).

³⁵ Comisión Europea, Una perspectiva de membresía creíble para un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales, 2018, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/eu-and-western-balkans_en (consultado el 14 de agosto de 2019).

³⁶ Los pasos hacia la membresía de la UE se están definiendo de manera fluida: 1) completar con éxito los puntos de referencia provisionales, particularmente en el área del estado de derecho (y la implementación de un acuerdo legalmente vinculante sobre la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo); 2) cerrar todos los capítulos de negociación; 3) firma del tratado de adhesión; y 4) adhesión a

solo de un proceso basado en el mérito y que sigue siendo objetivo de acuerdo con el progreso del Estado en el logro de las condiciones de adhesión³⁷. Esto particularmente significa que los Balcanes Occidentales deben realizar esfuerzos sustanciales en términos de aplicación y cumplimiento efectivos de las reformas globales en los ámbitos políticos y económicos claves (independencia del poder judicial, resultados sostenibles en la condena definitiva de los casos de corrupción de alto nivel y delincuencia organizada, reforma de la administración pública, desempleo de alto nivel y baja competitividad abordados, etc.) para avanzar en el proceso de adhesión³⁸. En segundo lugar, la UE ha demostrado su verdadero compromiso con la transformación general de los sistemas políticos, económicos y sociales de los Balcanes Occidentales. Como resultado, la UE puso en marcha un Plan de Acción que definía seis «Iniciativas emblemáticas» y, por lo tanto, se centraba en áreas específicas de interés tanto para la UE como para la región: 1) Reforzar el Estado de Derecho, incluida la creación de nuevas misiones de asesoramiento en todos los países. 2) Reforzar el compromiso en materia de seguridad y migración junto con la introducción de funcionarios de enlace de Europol. 3) Reforzar el apoyo al desarrollo socioeconómico, incluida la ampliación del marco de inversión de los Balcanes Occidentales y Erasmus+. 4) Aumentar la conectividad en materia de transporte y energía mediante el nuevo apoyo a la inversión. 5) Desarrollar una Agenda Digital para los Balcanes Occidentales que incluya una hoja de ruta para facilitar unos costes de itinerancia más bajos. 6) Apoyar la reconciliación y las relaciones de buena vecindad, incluido el apoyo a la justicia de transición, a las personas desaparecidas y a una mayor cooperación en los ámbitos de la educación, la cultura, el deporte y la juventud³⁹.

En general, puede afirmarse que la UE ha demostrado un enfoque más proactivo en la promoción de la cooperación regional y el fortalecimiento de las buenas relaciones bilaterales, especialmente entre los países vecinos. La introducción de una «perspectiva de

la UE. Para más detalles, véase Comisión Europea, Una perspectiva de membresía creíble para una UE mejorada..., p. 8.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 17.

³⁹ *Ibid.*, pp. 17-18.

adhesión creíble» ha contribuido sustancialmente al fortalecimiento de la agenda de conectividad regional al vincular a las personas, las economías y los Estados de la región. El resultado positivo se ha podido observar especialmente en el desarrollo regional de las dimensiones económicas y sociales mediante acuerdos de cooperación. Además, el fortalecimiento de las dimensiones económicas y sociales regionales ha afectado sustancialmente a la dimensión política de las relaciones regionales, concretamente a la resolución de las cuestiones bilaterales pendientes.

Conclusiones

Aunque desde el comienzo del siglo XXI la Unión Europea ha adoptado una serie de documentos estratégicos que confirman la perspectiva de membresía de los Balcanes Occidentales, la impresión general es que este incentivo no ha tenido suficiente resonancia entre los países de la región. Siendo más específicos y teniendo en cuenta la dinámica de integración individual de cada país, los Balcanes Occidentales no han cumplido adecuadamente las condiciones de adhesión estipuladas por los acuerdos de asociación como parte integrante del Proceso de Asociación y Estabilización, ni han aplicado adecuadamente el acervo comunitario. La cuestión que se plantea es por qué los Balcanes Occidentales están tan rezagados en el proceso de integración en la Unión Europea. Podría decirse que hay una serie de factores, tanto externos como internos, que socavan la eficacia de la aplicación y el cumplimiento de las reglas y normas de la Unión Europea.

Esencialmente, las crisis financiera y económica de la UE tuvieron un profundo efecto en el estado de ánimo de esta en términos de nuevas ampliaciones. Este estado de ánimo negativo aumentó significativamente entre los Estados miembros de la UE debido a los efectos adversos de la quinta oleada de ampliación en 2004 y 2007, que provocó diversos problemas en el complejo funcionamiento de las instituciones y la gran carga de los fondos estructurales y de cohesión de la propia UE, y que se enfrentaba a consecuencias aún mayores en los problemas con la política de empleo y la migración laboral de Oriente a Occidente. En cualquier caso, la «fatiga en la ampliación de la UE» ha demostrado la discrepan-

cia entre el proceso de ampliación y la necesidad de profundizar en sus políticas (es decir, la cuestión de la ampliación frente a la profundización), lo que abrió interrogantes sobre la llamada capacidad de absorción durante un cierto periodo de tiempo. Siguiendo como ejemplo la ampliación del sudeste, esto particularmente significa que la perspectiva de adhesión a la UE de los países candidatos (y candidatos potenciales) no ha cambiado en términos del proceso normativo de adhesión, sino que ha cambiado en términos de los objetivos finales de este proceso, es decir, la adhesión a la propia UE. Este proceso se ha convertido en el momento actual en un movimiento sin objetivo y en una especie de adhesión sin perspectivas creíbles de culminación⁴⁰. Además, aparte de las cuestiones relacionadas con la fatiga de ampliación de la Unión Europea, esta ha demostrado ciertas discrepancias en cuanto al cumplimiento de la promesa de un futuro europeo para los Balcanes Occidentales desde principios del siglo XXI. En este sentido, la UE no ha demostrado ser un actor eficaz en la construcción del Estado debido a la falta de experiencia en los procesos de construcción, a la ausencia de criterios claros dentro del acervo comunitario, así como a los desacuerdos notables que existen entre las diferentes instituciones de la UE y sus Estados miembros en términos del proceso de construcción del Estado⁴¹.

Asimismo, la UE ha introducido una estrategia condicional compleja como parte fundamental de su política de ampliación, que implica una imposición legal y la adopción de las reglas y las normas de la UE en las estructuras de gobierno nacionales, siguiendo el principio del equilibrio amenaza-recompensa, así como la constante aplicación de mecanismos generales de supervisión destinados a evaluar el avance de los países candidatos. En virtud de este ins-

⁴⁰ Samardžić SLOBODAN: *Evropska unija: sistem u krizi...*, pp. 299 y 333-334.

⁴¹ Florian BIEBER: «Building Impossible States? State Building Strategies y EU Membership in the Western Balkans», *Europe-Asia Studies*, 63(10) (2011), pp. 1783-1800; Soeren KEIL: «Europeanization, state-building y democratization in the Western Balkans», *Nationalities Papers*, 41(3) (2013), pp. 343-350; Tanja BORZEL: «When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as Test Case for the Transformative Power of Europe», *The Freie Universität Berlin*, 30 (2011), pp. 3-15, y Soeren KEIL y Zeynep ARKAN (eds.): *The EU and Member States Building: European foreign policy in the Western Balkans*, Nueva York, Routledge, 2015, p. 16.

trumento, la UE proporciona una recompensa si el país en vías de adhesión se ajusta a las condiciones o retira dicha recompensa si no lo hace. Por lo tanto, la política de condicionalidad exige cumplir plenamente con las normas de la UE a los países aspirantes. Asimismo, a través de la condicionalidad de la adhesión, la Unión Europea ha creado relaciones muy asimétricas y en parte jerárquicas con los países candidatos al participar activamente en el proceso de construcción del Estado y en los cambios democráticos para los que la adhesión va a constituir una iniciativa clave. En línea con la experiencia del proceso de ampliación en curso, se encuentra la estrategia de la UE de iniciativas externas condicionales, basadas en «el principio de la zanahoria y el palo», lo que socava significativamente su credibilidad como poder normativo y, al mismo tiempo, refleja negativamente la voluntad y la motivación de la región por aplicar las normas y reglas de la UE según lo estipulado por el Proceso de Asociación y Estabilización⁴².

A nivel interno, la democracia en los Balcanes Occidentales está en constante declive desde hace décadas. Por lo tanto, se pueden describir mejor como democracias defectuosas. Aunque los Balcanes Occidentales han demostrado cierto progreso en la adhesión a la UE, es evidente que el avance no coincide con el proceso de democratización interna. En ese sentido, a diferencia de los países de Europa Central y Oriental, los Balcanes Occidentales se enfrentan a graves problemas relacionados con la limitación de las cuestiones relativas a la condición de Estado. Aparte de las disputas territoriales y los crecientes movimientos secesionistas en Kosovo y Bosnia y Herzegovina, la característica común de la zona es que todos ellos sufren del problema de la limitación de las cuestiones relativas a la condición de Estado, es decir, nos encontramos Estados débiles, que aunque operativos cuentan con instituciones democráticas disfuncionales, existencia e interferencia fuerte de líderes au-

⁴² Frank SCHIMMELFENNING y Ulrich SEDELMEIER (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe...*, p. 11; Tanja BORZEL: «When Europeanization Hits Limited Statehood...», pp. 12-15; Tanja BORZEL y Thomas RISSE: «When Europeanisation Meets Diffusion...», p. 203; Arolda ELBASANI: *European Integration y Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?*, Nueva York, Routledge, 2013, p. 8; Soeren KEIL: «Europeanization, state-building y democratization...», p. 348, y Florian BIEBER: «Building Impossible States?...», p. 1791.

toocráticos, capacidades estatales débiles, así como problemas de corrupción y clientelismo arraigados institucionalmente⁴³. Además, las instituciones no son capaces de desarrollar una verdadera independencia y estar libres de dominios ajenos a la independencia de poderes en una sociedad democrática. Las salvaguardias tales como medios de comunicación independientes e instituciones democráticas fuertes son endebles, y el clientelismo vincula a muchos ciudadanos con las elites gobernantes a través de la coerción. Esencialmente, el desarrollo limitado del Estado ha sido utilizado como una ventaja por los autócratas para aumentar su influencia política en instituciones frágiles, así como en la esfera de la legislación, mientras que al mismo tiempo ha sido apoyada por Occidente en su supuesto papel de reformistas que preservan la estabilidad política interna, es decir, la «estabilitocracia»⁴⁴.

Dicho esto, esta investigación se basa en la conclusión de que el poder transformador de la UE ha producido efectos de refuerzo cuestionables en los criterios clave de adhesión en los Balcanes Occidentales durante toda la fase de integración. Aunque la Unión Europea ha introducido continuamente diversas recompensas de asistencia financiera y técnica en el marco de diversas políticas de ampliación de la UE, su reticencia a ofrecer una perspectiva de adhesión creíble mediante la fijación de una fecha límite para la adhesión de los Balcanes Occidentales ha dado lugar a que los países tengan la intención de reconsiderar sus intereses geopolíticos y geoestratégicos. La deficiencia en el cumplimiento de las condiciones políticas en los Balcanes Occidentales es, por una parte, el resultado principal de una política condicional de la UE incoherente e ineficaz y de factores internos desfavorables (sobre todo la falta de voluntad política) para llevar a cabo adecuadamente las actividades de reforma, lo que da lugar a un progreso de la reforma generalmente débil. La política exterior de la UE en la forma del proceso de ampliación contiene probablemente más elementos de farsa en el proceso de integración

⁴³ Tanja BORZEL: «When Europeanization Hits Limited Statehood...», p. 10; Marko KMEZIC: *EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans*, Londres-Nueva York, Routledge, 2017, p. 49, y Arolda ELBASANI: *European Integration y Transformation in the Western Balkans...*, p. 12.

⁴⁴ BiEPAG: *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism y Stabilitocracy*, Policy Brief, BiEPAG, 2017, pp. 3 y 6-7.

europea de los Balcanes Occidentales⁴⁵. Este punto en particular puede observarse cuando se analiza el caso de los Balcanes en términos de la política de ampliación de la UE.

Este estudio proporciona varias suposiciones que podrían ser probadas y por lo tanto utilizadas como valiosas explicaciones para el proceso problemático general de europeización de los Balcanes Occidentales que lleva a cabo la UE. En primer lugar, la UE ha intentado preservar la legitimidad del proceso de integración, aunque ha introducido varios mecanismos de asistencia técnica y financiera para acelerar el avance de un país candidato en el proceso de adhesión. Pero su reticencia a establecer una perspectiva de adhesión creíble, junto con el establecimiento y la especificación de condiciones adicionales en forma de introducción de puntos de referencia de apertura y provisionales y de cláusulas de desequilibrio, se ha reflejado en la intención de los candidatos de reconsiderar sus propios intereses geopolíticos y de política exterior. No es raro que los líderes semi-autoritarios de los Balcanes Occidentales utilicen en gran medida la lógica de la negociación eligiendo políticas de alternativas en lugar de oportunidades, optando en consecuencia por ciertos actores internacionales que proporcionan mayores beneficios que otros. Por ejemplo, en el caso de Serbia, la UE ha establecido un «caso de desequilibrio» que podría posponer el avance en el proceso de adhesión de este país si la normalización de las relaciones entre Belgrado y Pristina se ve comprometida. Como resultado, Serbia, principal actor regional, ha cambiado su percepción geopolítica y de política exterior, reforzando la cooperación con Rusia mediante la firma de una serie de acuerdos económicos, de seguridad y militares, enviando al mismo tiempo un claro mensaje a la UE de que su juego no es el único en liza.

En segundo lugar, es evidente que la UE ha mantenido la farsa de la ampliación entre sus prioridades de política exterior debido a la fuerte implicación de otros factores internacionales, como Rusia, China y Turquía en la región de los Balcanes Occidentales. Sin duda alguna, la fuerte influencia histórica, cultural, política y económica de Rusia en los Balcanes como su esfera tradicional de influencia, suscita serias preocupaciones dentro de la UE. Según la

⁴⁵ Vladimir VUČKOVIĆ y Vladimir ĐORĐEVIĆ (eds.): *Balkanizing Europeanization...*, pp. 177-179.

teoría del neorrealismo de Mearsheimer⁴⁶, basada en el concepto del «realismo ofensivo», pareciese como si la UE y Rusia estuvieran continuamente tratando de maximizar sus respectivos poderes en la región buscando oportunidades a expensas de otros rivales. En otras palabras, la Unión Europea podría reducir y debilitar el impacto ruso en la región ofreciendo una amplia gama de recompensas para el avance de la adhesión (es decir, una perspectiva real de membresía, la firma de Acuerdos de Asociación y su entrada en vigor, la concesión de la condición de candidato y la apertura de la negociación de adhesión) y recompensas financieras (como el Instrumento de Ayuda de Preadhesión). Mientras que, por otra parte, Rusia utiliza diversos medios de poderes suaves y severos para desestabilizar la región y, por lo tanto, desestabilizar a la propia UE. Sin embargo, la existencia de la perspectiva de una adhesión potencial a la UE sigue siendo una sólida ventaja para esta en los Balcanes Occidentales, especialmente en Montenegro y Serbia, sobre todo porque Rusia se ha mostrado reacia a proporcionar a la región una perspectiva alternativa para lograr la estabilidad y la prosperidad en comparación con el proceso de integración en la UE. Evidentemente, la balanza se decanta por la UE, debido a los incentivos positivos externos de esta, dado que Rusia carece de una estrategia a largo plazo para el desarrollo de sus relaciones con los Balcanes Occidentales.

Como consecuencia, el progreso de estos países hacia la adhesión a la UE es limitado. El efecto transformador del actual enfoque de la Unión Europea para los Balcanes Occidentales parece ser insuficiente, sobre todo porque la condicionalidad no funciona si los criterios de adhesión no son claros, si no se aplican las mismas discreciones por igual a todos los candidatos, si no son objeto de un seguimiento justo, si sus conclusiones no se comunican de forma transparente y si existen dudas de que la recompensa se obtendrá una vez que se cumplan las condiciones⁴⁷.

⁴⁶ John J. MEARSHEIMER: *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., 2001.

⁴⁷ BiEPAG: *The Crisis of Democracy in the Western Balkans...*, p. 14.