



Documento de Investigación 06/2020

¿Un triálogo en proceso de descongelación? Unión Europea, Serbia y Kosovo

-

Is the triialogue unfreezing? European Union, Serbia and Kosovo

Organismo solicitante del estudio:

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)**



Trabajo maquetado, en junio de 2020, por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.

Índice

¿Un triálogo en proceso de descongelación? Unión Europea, Serbia y Kosovo

Is the triologue unfreezing? European Union, Serbia and Kosovo

Introducción	6
Antecedentes: periodo 2011 – 2016	7
La disputa entre Serbia y Kosovo se aviva	10
<i>Kosovo eleva al 100% sus aranceles sobre bienes importados desde Serbia y Bosnia y Herzegovina</i>	
<i>La transformación de la Fuerza de Seguridad de Kosovo en un Ejército</i>	13
La «corrección de fronteras» como posible solución a la disputa	15
¿Un cambio de rumbo en el papel de la Unión Europea?	19
Viejos y nuevos actores en la región	22
<i>Rusia</i>	22
<i>China</i>	24
¿Qué esperar del año 2020?	26
Consideraciones finales y recomendaciones de futuro	32

¿Un triálogo en proceso de descongelación? Unión Europea, Serbia y Kosovo

Beatriz Cózar Murillo
Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Resumen

2020 se presenta como un año clave en el futuro de los Balcanes Occidentales. La Unión Europea tiene ante sí una nueva oportunidad para conseguir que Belgrado y Pristina vuelvan a entablar conversaciones bilaterales después de varios años en los que la situación no ha hecho más que recrudecerse. Años marcados por la inestabilidad política y el frágil diálogo que propiciaron el estancamiento en la implementación de los acuerdos adoptados gracias al papel de la Unión Europea. Las decisiones controvertidas adoptadas por Kosovo y la posible solución a la disputa serán analizadas en este artículo, así como el papel de los viejos y nuevos actores en la región. Conseguir avances en el camino hacia la integración de Serbia y Kosovo se erige como una ardua tarea para los nuevos líderes europeos en un contexto marcado por la necesidad de recuperar la credibilidad en los Balcanes Occidentales y la incertidumbre del escenario *post covid-19*.

Palabras clave

Unión Europea, Balcanes Occidentales, Serbia, Kosovo, Diálogo, Ampliación, Vecindad

Is the trialogue unfreezing? European Union, Serbia and Kosovo

Abstract

2020 comes forward as a key year for the future of the Western Balkans. The European Union has a new opportunity to get Belgrade and Pristina to restart bilateral talks after several years in which the situation has only got worse. These were years of political instability and fragile dialogue which led to an impasse in the implementation of the agreements adopted thanks to the role of the European Union. The controversial decisions taken by Kosovo and the possible solution to the dispute will be analysed in depth in this paper, as well as the role of old and new actors in the region. Achieving progress on the path of integration of Serbia and Kosovo is presented as an arduous task for the new European leaders in a context marked by the need to regain credibility in the Western Balkans and the uncertainty of the post-Covid-19 scenario.

Keywords

European Union, Western Balkans, Serbia, Kosovo, Dialogue, Enlargement, Neighbourhood

Introducción

Los Balcanes Occidentales siempre se han caracterizado por su inestabilidad política y el alto número de disputas bilaterales que mantienen entre ellos. Un clima político que se ha vuelto más volátil en los últimos años, debido al aumento de las tensiones como consecuencia de decisiones controvertidas o la polarización de la sociedad que ha llevado incluso a un ambiente de protestas contra las autoridades nacionales.

En particular, los conflictos bilaterales entre Belgrado y Pristina siempre han estado presentes y han pasado a formar parte tanto de la historia de la desintegración de Yugoslavia como de Europa en general. Los temas más controvertidos giran en torno al estatuto definitivo de Kosovo y el no reconocimiento por parte de Serbia o las desavenencias en torno a los municipios de Serbia en el Norte de Kosovo.

El análisis de decisiones tan controvertidas como la imposición arancelaria del 100% por parte de Kosovo sobre los productos procedentes de Serbia y Bosnia y Herzegovina o la transformación de la Fuerza de Seguridad de Kosovo en un Ejército, unidas a la posible propuesta de solución de la disputa que pasa por un intercambio territorial, será clave para poder prever los escenarios de futuro. Todo ello, tomando en consideración el escenario político interno de ambos países. Por un lado, Serbia ha convocado elecciones para el próximo 21 de junio y, por otro, el recién formado Gobierno de Kosovo no ha superado la moción de no confianza planteada al Primer Ministro Kurti tan solo 51 días después de haber tomado posesión.

El año 2020 se presenta, por tanto, como un año clave en muchos de los frentes abiertos tanto por la Unión Europea como por sus socios de los Balcanes Occidentales, máxime con la reciente irrupción del covid-19 que ha supuesto un cambio en los planes y agendas de los líderes europeos, nacionales y locales.

La Unión Europea siempre ha tenido presente a los Seis de los Balcanes al abordar la Política de Vecindad y Ampliación y, tras haber frenado los avances en los últimos años, la nueva Comisión Europea se presenta como un motor de fomento de las relaciones de buena vecindad, tanto entre la UE y los Balcanes Occidentales como entre los países de la región.

En virtud de este nuevo impulso político y la postura menos reticente de los Estados miembros respecto de la adhesión de nuevos países al club, el Servicio Europeo de Acción Exterior a través del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión Josep Borrell, pretende dar un giro a la situación y comenzar el proceso de descongelación del triángulo entre la Unión Europea, Serbia y Kosovo.

Antecedentes: periodo 2011 – 2016

Para comprender el estado de la disputa interna entre Serbia y Kosovo en 2020, hay que conocer los antecedentes que han marcado los últimos años en los que la Unión Europea se caracterizó por ser la mediadora en un proceso de diálogo entre 2011 y 2015.

Para Serbia, la principal motivación para dialogar eran las perspectivas de adhesión a la UE sobre todo a raíz del revés que sufrió su política respecto de Kosovo debido al pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia en 2010. La Corte sostuvo que la declaración unilateral de independencia de Kosovo no había supuesto una violación del Derecho Internacional. Además, se presentó un borrador conjunto ante las Naciones Unidas en el que se solicitaba el traspaso de los asuntos pendientes de la resolución entre Serbia y Kosovo a las Instituciones de la Unión.

Todo ello llevó a Serbia a adoptar una posición más pragmática respecto de Kosovo, aunque el gobierno no quería elegir entre Bruselas o Kosovo, sino que quería ambas. Por su parte, Kosovo manifestó que el paquete Ahtisaari y la integridad territorial y constitucional no eran negociables y concretó sus objetivos en la integración del norte del país y en la normalización de las relaciones con Serbia.

Para Kosovo, resultaba atractiva la posibilidad de conclusión del Acuerdo de Asociación y Estabilización con la Unión. No obstante, éste no era el único interés en juego, ya que al igual que para Serbia, la liberalización del visado, por ejemplo, suponía una gran atracción. De la misma forma, el Diálogo entre Belgrado y Pristina también iba encaminado a suavizar la posición adoptada por Serbia, ya que a través de sus aliados impide la incorporación de Kosovo a Naciones Unidas, así como el reconocimiento de este país por parte de otros Estados².

Así las cosas, las denominadas «technical talks» dieron comienzo en marzo de 2011 en Bruselas. En consecuencia, la Unión Europea demostraba que se encontraba preparada para actuar como facilitadora en un proceso de diálogo entre dos países cuyas posiciones iniciales eran diametralmente opuestas³. En términos generales, Serbia no había aceptado ni aceptaría la condición de Estado de Kosovo⁴, manteniendo así el

1 Plan de propuestas presentado por Martti Ahtisaari, ex Presidente de Finlandia y nobel de la Paz, en 2007 en su condición de enviado especial por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para dirigir las negociaciones sobre el estatuto final de Kosovo.

2 BALIQI, Bekim, «Dialogue Kosovo – Serbia. Normalization of reports of mutual recognition?», Policy Brief Kosovo, SSRN Electronic Journal, enero de 2013, p. 7.

3 Véase UNIÓN EUROPEA, «Declaration by High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on ICJ advisory opinion», junio de 2010, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-10-213_en.htm

4 Véase GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, y CERVELL HORTAL, María José, «Acuerdo, de 19 de abril de 2013, sobre los principios que rigen la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea», Revista española de derecho internacional, Vol. 65,

antiguo mantra «Kosovo es Serbia», mientras que Kosovo insistía que el paquete de Ahtisaari constituía la única alternativa para garantizar los derechos de los serbios en su territorio.

A lo largo de todo el proceso de diálogo pueden diferenciarse dos fases. Una primera dirigida por el diplomático y consejero del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) Robert Cooper que abarcaría desde la primera reunión en marzo de 2011 hasta mayo de 2012, y una segunda desde octubre de 2012 en adelante bajo el liderazgo de la Alta Representante Ashton. Durante la primera fase se lograron diversos acuerdos que versaron sobre las siguientes materias: registro civil, libertad de circulación, reconocimiento de diplomas escolares y universitarios, sellos de aduana, registro catastral y gestión integrada de fronteras. Cabe destacar la importancia del acuerdo alcanzado el 24 de febrero de 2012 sobre representación regional y cooperación que permitió la participación y firma de Kosovo de nuevos acuerdos por su cuenta y hablar por sí mismo en reuniones regionales bajo la nueva denominación «Kosovo*». Días después, el 1 de marzo de 2012 la UE confirió a Serbia el estatuto de candidato a la adhesión⁵.

El 2 de abril de 2013 ante la imposibilidad de lograr un acuerdo en la octava ronda de negociación entre Dačić y Thaçi, la Alta Representante declaró el final de las negociaciones y les advirtió que si querían que el Comisario Füle y ella aconsejaran al Consejo abrir las puertas a unas relaciones más estrechas con la UE tenían aproximadamente dos semanas para recabar un compromiso por parte de su electorado⁶. Tan solo dos rondas adicionales fueron necesarias para que Ashton viese cumplido su objetivo.

Así, el 19 de abril de 2013 se firma en la sede del SEAE el «Primer Acuerdo sobre los Principios que rigen la Normalización de Relaciones» entre Serbia y Kosovo. Por tanto, y así se ha destacado por la doctrina, el enfoque del problema por Bruselas bajo el método del «palo y la zanahoria» surtió efectos en este procedimiento. Según Lehne⁷, esta forma de abordar la cuestión implicaba que el Diálogo tenía una extraña naturaleza dual. De un lado, se trataba de resolver los problemas existentes entre ambos países y, de otro, satisfacer las condiciones necesarias para avanzar hacia las negociaciones de adhesión.

núm. 2, 2013, pp. 341 -349.

5 Al respecto, véase CONSEJO EUROPEO, «Conclusiones de 1 y 2 de marzo de 2012», disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf>

6 BLOCKMANS, Steven, «Facilitated dialogue in the Balkans vindicates the EEAS», Policy Contribution, CEPS, abril de 2013, p. 2, disponible en <https://www.ceps.eu/publications/facilitated-dialogue-balkans-vindicates-eeas>

7 LEHNE, Stefan, «Serbia – Kosovo Deal Should Boost the EU’s Western Balkans Policy», Carnegie Europe, abril de 2013, disponible en <http://carnegieeurope.eu/2013/04/23/serbia-kosovo-deal-should-boost-eu-s-western-balkans-policy-pub-51582>

En cuanto a la naturaleza y contenido del Acuerdo debe hacerse hincapié en que se trata de un acuerdo político no vinculante por lo que del mismo no se desprenden obligaciones exigibles para las partes en virtud del Derecho Internacional. Podría encajar en la figura de los llamados «pactos de caballeros» o memorandos de entendimiento (MOU).

Además, el Acuerdo ha sido acusado de un elevado grado de ambigüedad en la redacción de sus distintos apartados⁸. No obstante, si el texto no tuviera este carácter quizás no habría sido posible que Kosovo y Serbia llegasen a firmarlo, ya que, como señalamos en el apartado anterior, las posiciones iniciales de estos países eran completamente opuestas aunque posteriormente fueran flexibilizándose a lo largo de las conversaciones. Esta ambigüedad o falta de precisión permitía dar cabida a las pretensiones de una parte sin que ello el rechazo de las de la otra. A todo esto hay que sumarle que del propio texto del acuerdo se desprende su carácter non self-executing, en tanto que para su implementación se instaurará un comité por ambas partes con la intervención o mediación, de nuevo, de la Unión⁹.

En términos generales, el Acuerdo se erige sobre tres ejes fundamentales: el establecimiento de una Asociación o Comunidad de municipios de mayoría serbia en Kosovo, la integración de serbokosovares en el sistema judicial y de seguridad de Kosovo y cuestiones relativas a las elecciones municipales. La creación de la Asociación junto con la disposición que establece que «ninguna de las partes bloqueará, ni animará a otras a bloquear, el progreso de la otra parte en sus respectivos caminos hacia la UE»¹⁰ forman el núcleo duro del mismo. Esta no es una cuestión baladí en tanto que si Serbia se adhiriera en primer lugar a la Unión Europea, una vez dentro, no podría votar en contra de la decisión del Consejo sobre la celebración del Acuerdo de Adhesión de Kosovo, ni optar por no ratificar dicho Acuerdo en virtud de su Derecho nacional. Es decir, de la firma de este Acuerdo se deriva para Serbia la imposibilidad de impedir la adhesión de Kosovo en un futuro amparándose en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea¹¹.

8 Para una mayor profundización, véase RELJIĆ, Dušan, «EU Facilitated Dialogue: Another exercise in constructive ambiguity», CEPS, agosto de 2015, disponible en <https://www.ceps.eu/publications/eu-facilitated-dialogue-another-exercise-constructive-ambiguity>

9 Véase Punto 15 del Acuerdo: «An implementation committee will be established by the two sides, with the facilitation of the EU», disponible en <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/en/120394>

10 Véase Punto 14 del Acuerdo: «It is agreed that neither side will block, encourage others to block, the other side's progress in their respective EU paths».

11 Resultan especialmente interesantes las reflexiones de GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, y CERVELL HORTAL, María José, op. cit., p. 346, en tanto que ponen de relieve el empeño por parte de Serbia de que en el punto 14 del Acuerdo se contemplase únicamente a la Unión Europea, de tal forma que deja abierta la posibilidad de impedir el ingreso de Kosovo en otras organizaciones internacionales como, por ejemplo, Naciones Unidas.

La segunda ronda de acuerdos entre Belgrado y Pristina logró cerrarse el 25 de agosto de 2015 gracias también a la Unión Europea y después de haber lanzado el Proceso de Berlín. Estos acuerdos versan sobre las siguientes materias: establecimiento de la Asociación o Comunidad de municipios de mayoría serbia en Kosovo, energía, telecomunicaciones y la apertura del Puente de Mitrovica. Tras este nuevo logro, Kosovo firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión Europea en abril de 2016¹².

En el momento de la adopción de los acuerdos entre 2011 y 2015 –y algunos específicos en desarrollo de los principales acuerdos en 2016 –, éstos podían considerarse como un éxito tanto para el Servicio Europeo de Acción Exterior y la UE en general como para los Balcanes Occidentales.

Sin embargo, estos acuerdos o no llegaron a implementarse o se hicieron de forma parcial pasando a convertirse en papeles mojados al desaparecer la voluntad política que impulsaron su adopción. Algunos con un marcado carácter simbólico tanto a nivel político y social como la apertura del Puente de Mitrovica que se ha convertido en un icono de la división entre los que están a un lado y otro del río Ibar.

Gracias a la comprensión de estos antecedentes junto con los apartados posteriores podrá ofrecerse una panorámica general de las cuestiones cuya resolución entre Serbia y Kosovo aun en el año 2020 siguen pendientes y sin un claro escenario de futuro a la vista.

La disputa entre Serbia y Kosovo se aviva

Desde el año 2015, el progreso en la conclusión e implementación de acuerdos ha sido mínimo y a lo largo de los años 2017 y 2018 la tensión comenzó a incrementarse debido a determinados acontecimientos. A modo de ejemplo, puede hacerse referencia a la aparición de un tren serbio decorado con las palabras «Kosovo es Serbia» en veintidós idiomas que se dirigió al territorio de Mitrovica del norte, de mayoría serbia; o al asesinato en el norte de Kosovo de Oliver Ivanović, político serbokosovar y líder de la minoría serbia en el territorio.

Ante el punto muerto en el que se encontraba el diálogo fueron los propios presidentes de Serbia y Kosovo los que propusieron en agosto de 2018 la posible «corrección de fronteras» o intercambio de territorios del norte de Kosovo por territorios serbios de mayoría albanesa como una posible solución a su disputa. Sin embargo, poco después, Kosovo elevó al 100% sus aranceles sobre bienes importados desde Serbia y Bosnia y Herzegovina y decidió transformar su Fuerza de Seguridad (KSF) en un ejército.

12 Decisión (UE) 2016/342 del Consejo, de 12 de febrero de 2016, sobre la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Kosovo*, por otra (DO L 71, p. 1).

Estas decisiones por parte del gobierno de Kosovo, combinadas con las activas campañas de desprestigio de Serbia hacia el territorio kosovar en el panorama internacional han sido el perfecto caldo de cultivo para que el diálogo se congele en los últimos años.

Kosovo eleva al 100% sus aranceles sobre bienes importados desde Serbia y Bosnia y Herzegovina

El 21 de noviembre de 2018, el Gobierno de Kosovo anunció su decisión de elevar los aranceles sobre productos procedentes de Serbia y Bosnia y Herzegovina del 10 al 100%. Esta decisión, a su vez, entraña otra que consiste ni más ni menos que en impedir la entrada de cualquier bien en el territorio de Kosovo que no haga referencia expresa al nombre contemplado en su Constitución; «República de Kosovo». Esto unido a la retirada de todos los productos que contuviesen la etiqueta «Kosovo y Metohija», denominación que Serbia otorga a su antigua provincia. Esta maniobra del Gobierno kosovar no hace más que avivar la tensión ya existente pues, de un lado, propicia un golpe al comercio de la zona y, de otro, intenta forzar un reconocimiento, al menos, tácito, por Belgrado y Sarajevo.

Como muy acertadamente apunta Huszka¹³, para Serbia la cuestión del etiquetado reviste la misma importancia que el impuesto, sino que ahora cuentan con un buen argumento para no vender productos a Kosovo. Este autor añade que el problema, sin embargo, vendrá cuando se elimine el arancel pues Serbia seguirá sin aceptar el uso de la etiqueta exigida por Kosovo aunque ya se habla de posibles soluciones como el reetiquetado de los productos en la frontera.

Esta medida arancelaria llegó un día después de que la Interpol se negase a aceptar a Kosovo como miembro por tercera vez al no conseguir la mayoría de dos tercios de los votos necesarios. En parte, Kosovo no logró el estatuto de miembro como consecuencia de la presión ejercida por Serbia y Rusia. Esta decisión fue tan bien recibida por el Gobierno serbio que su Ministro del Interior no dudó en publicar una foto con la palabra «Victoria» desde el lugar de la celebración de la votación. Ante esto, Pristina se escuda en que la subida de aranceles no es más que una respuesta a la continua campaña agresiva de Serbia contra Kosovo en el escenario internacional¹⁴.

13 HUZSKA, Beáta, «The power of perspective: Why EU membership still matters in the Western Balkans», European Council on Foreign Relations, enero de 2020, pp. 13-14, disponible en https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_power_of_perspective_why_eu_membership_still_matters_in_western_balkans

14 MATIAS, Bárbara, «An Analysis of the Recent Developments In the Kosovo Serbia Dialogue: A perspective from Brussels», Group for Legal and Political Studies, Policy Analysis, 06/2019, abril de 2019, p. 6, disponible en <http://www.legalpoliticalstudies.org/an-analysis-of-the-recent-developments-in-the-kosovo-serbia-dialogue-a-perspective-from-brussels/>

Esta actuación fue calificada por la anterior Alta Representante, Federica Mogherini, como una «clara violación» del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (CEFTA), así como del «espíritu del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la UE y Kosovo»¹⁵. Igualmente, en esa misma declaración la Alta Representante hace hincapié en que la decisión exacerba aún más la situación después de la imposición inicial del 10% e instó al gobierno de Kosovo a revocar las medidas de forma inmediata.

Este llamado a revocar las acciones ha sido reiterado en varias ocasiones. Por ejemplo, en marzo de 2019 por David McAllister, Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, en su visita a Kosovo¹⁶, o en abril de 2019 por el Comisario para la Política Europea de Vecindad, Johannes Hahn, tras reunirse con el presidente de Kosovo en Bruselas y así lo hizo constar en su perfil de Twitter.

No obstante, ambas posturas chocan con el proceso de diálogo pues Kosovo bloquea el comercio mientras que Serbia encabeza campañas de presión a nivel internacional que no favorecen tampoco la reconciliación¹⁷. Hasta el momento no se tiene noticia de ningún tipo de presión por parte de los funcionarios de la Unión Europea hacia el gobierno serbio en relación con estas campañas contra Kosovo.

Puede parecer que esta actuación ha obstruido el proceso de diálogo, pero lo cierto es que ya estaba estancado desde antes. La mayor parte de los Acuerdos adoptados entre Pristina y Belgrado no se han implementado en su totalidad y el impulso político de los años 2013 y 2015 se había desvanecido mucho antes de la drástica decisión del gobierno de Kosovo. Lo que es innegable es que se ha producido una alteración en el statu quo junto con las nuevas exigencias que ambas partes reclaman. De un lado, Kosovo quiere basar las negociaciones sobre los «principios de reconocimiento mutuo»¹⁸ para dar entonces por suspendidos los aranceles. De otro, Serbia no está dispuesta a reanudar el diálogo hasta que no se levante la imposición arancelaria y así se lo transmitió al Presidente Donald Trump¹⁹.

15 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (SEAE), «Statement by Federica Mogherini on the Kosovo Government decision on taking from Serbia and Bosnia and Herzegovina», de 21 de noviembre de 2018, disponible en <https://eeas.europa.eu/delegations/peru/54242/statement-federica-mogherini-kosovo-government-decision-taxing-goods-serbia-and-bosnia-and-en>

16 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (SEAE), «Remarks by the Chair of EP Foreign Affairs Committee Mr. David McAllister», de 4 de marzo de 2019, disponible en https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/59007/node/59007_fa

17 MATIAS, Bárbara, op. cit.

18 Balkan Insight, «Kosovo Sets Conditions to Drop Tariffs on Serbian Imports», enero de 2019, disponible en <https://balkaninsight.com/2019/01/29/kosovo-uses-tariffs-as-bait-for-a-final-agreement-with-serbia-01-29-2019/>

19 Euronews, «Serbia to resume Kosovo talks only after it scraps tariffs, Vucic tells Trump», enero de 2019, disponible en <https://www.euronews.com/2019/01/31/serbia-to-resume-kosovo-talks-only-after-it-scraps-tariffs-vucic-tells-trump>

Estados Unidos es uno de los principales actores internacionales con influencia y *soft power* sobre Kosovo de modo que ante el aumento de las tensiones, Donald Trump instó en una carta al gobierno kosovar a hacer todo lo necesario para alcanzar un acuerdo duradero con Serbia. No solo se limitó a enviar una misiva, sino también publicó un memorándum al respecto en el que pone de relieve ha invertido fuertemente en el éxito de Kosovo como un Estado independiente y soberano, pero que ese apoyo no es incondicional y que Kosovo es el responsable de estar socavando el éxito del proceso de diálogo²⁰. Por otro lado, en la Cumbre de Berlín celebrada en abril de 2019 tampoco se llegó a ninguna conclusión sobre la continuación del diálogo y se canceló la siguiente reunión prevista en París en el mes de julio.

Con el fin de ilustrar el alcance de la brecha en la que ha profundizado el gobierno kosovar con esta decisión, la agencia de noticias serbia Tanjug calificó esta decisión como «el principal desafío político y la situación más difícil» desde la declaración de independencia de Kosovo en 2008²¹. Desde un punto de vista más práctico y visual, con la subida de aranceles las famosas galletas Bambi Plazma casi no se encuentran en las tiendas de Kosovo. Esto no deja de ser un hecho cuanto menos curioso pues ni bajo el mandato de Milošević en sus años más oscuros durante la campaña de bombardeo de la OTAN contra Yugoslavia en 1999, ni cuando se disputó la independencia de Kosovo estas galletas desaparecieron²². Por consiguiente, no encontrar esas galletas con facilidad en Kosovo es una señal clara y palpable para la población de cómo ha aumentado la tensión entre Pristina y Belgrado.

La transformación de la Fuerza de Seguridad de Kosovo en un Ejército

Pocos días después de la adopción de la contundente medida arancelaria, Kosovo aprueba la transformación de la Fuerza de Seguridad de Kosovo (KSF) en un Ejército. En mitad de la disputa, esto sólo supone *echar más leña al fuego* y agravar la situación.

Las autoridades kosovares califican esta decisión como un paso histórico que consolida su soberanía, pues debe recordarse que la seguridad de Kosovo se encuentra en manos de la KFOR – una fuerza internacional liderada por la OTAN – desde el fin de la guerra en los años 90 entre las fuerzas serbias y las milicias albanokosovares.

La ley aprobada contempla asimismo la creación de un Ministerio de Defensa y la

20 EUROPEAN WESTERN BALKANS, «US State Department urges Kosovo to revoke tariffs, says support is not unconditional», enero de 2019, disponible en <https://europeanwesternbalkans.com/2019/01/15/us-state-department-urges-kosovo-revoke-tariffs-says-support-not-unconditional/>

21 LA VANGUARDIA, «Kosovo aumenta sus aranceles para productos de Serbia al 100%», noviembre de 2018, disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20181121/453083855133/kosovo-aumenta-sus-aranceles-para-productos-de-serbia-al-100-.html>

22 WITTKOWSKY, Andreas, «Time for the EU to Refocus on Kosovo and the Region», Carnegie Europe, septiembre de 2019, disponible en <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/79790>

definición de las condiciones del servicio del Ejército en el futuro. Se estima que dicho Ejército debería contar en la próxima década con 5.000 efectivos y 3.000 reservistas²³. Actualmente la KSF cuenta con 3.000 efectivos y, en consecuencia, esta intención de aumentar sus capacidades se confirman con el incremento de 6 millones de euros en su presupuesto de defensa para el año 2019 y la intención de incrementarlo anualmente en 5 millones de euros²⁴.

Para Serbia, supone la «amenaza más directa a la paz y estabilidad en la región y a la seguridad del pueblo serbio que vive en Kosovo y Metohija» y así lo declaró el Ministro de Exteriores serbio Ivica *Dačić* a la agencia de noticias Tanjug²⁵. El gobierno serbio no se queda en esta declaración, sino que considera que la creación del Ejército quebranta la Resolución 1244 de las Naciones Unidas y que, además, contraviene la propia Constitución kosovar al no haber permitido que la minoría serbia del país votase. Por tanto, mantiene que Pristina no respeta ni los acuerdos internacionales ni sus propias normas²⁶.

Estados Unidos se encuentra inmiscuido en esta polémica al haber sido uno de los actores que más ha alentado a Kosovo a dar este paso, principalmente por albergar en su territorio una de las mayores bases militares norteamericanas del mundo. La embajada estadounidense en Kosovo ha apoyado la transición gradual de la KSF anunciando que está dispuesta a trabajar con esta Fuerza para promover su desarrollo profesional y evolución organizativa. Por otro lado, recalcó que esta decisión no suponía ningún cambio inmediato en las estructuras, misiones y operaciones exhortando al gobierno de Kosovo a que continúe su estrecha coordinación con los aliados y la OTAN²⁷.

Por su parte, la OTAN lamentó la decisión del gobierno kosovar y la consideró un movimiento «inoportuno» pues solo añadiría más tensión a la disputa. El Secretario General Jens Stoltenberg indicó: «La OTAN apoya el desarrollo de la KSF bajo su actual mandato. Con el cambio de mandato, el Consejo del Atlántico Norte tendrá ahora que reexaminar el nivel de compromiso de la OTAN con la KSF»²⁸.

23 KULENOVIC, Sasa, «Western Balkans and the Return to Arms: Can the EU stabilize the region?», Vocal Europe, Policy Paper, octubre de 2019, p. 10, disponible en <https://www.vocaleurope.eu/western-balkans-and-the-return-to-arms-can-the-eu-stabilize-the-region/>

24 SURK, Barbara, «Kosovo Parliament Votes to Create an Army, Defying Serbia and NATO», diciembre de 2018, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/12/14/world/europe/kosovo-army-serbia-nato.html>

25 SERBETO, Enrique, «La creación del Ejército kosovar genera inquietud en la OTAN y en la UE», ABC, diciembre de 2018, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-otan-critica-decision-kosovo-crear-ejercito-propio-201812141256_noticia.html

26 Íbid.

27 EUROPEAN WESTERN BALKANS, «NATO, USA reactions to the adoption of the laws concerning Kosovo Armed Forces», diciembre de 2018, disponible en: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/12/14/nato-usa-reactions-adoption-laws-concerning-kosovo-armed-forces/>

28 OTAN, «Statement by the NATO Secretary General on the adoption of the laws on the transition

Por consiguiente, la transformación de las Fuerzas de Seguridad de Kosovo en unas Fuerzas Armadas junto con las cuestiones relativas a la cooperación policial y desarrollo de las estructuras de seguridad, será otro de los puntos que deberían abordarse en un nuevo acuerdo si ambas partes no desean que en un futuro surjan controversias adicionales a las que ya traten de dar respuesta.

La «corrección de fronteras» como posible solución a la disputa

En agosto de 2018 los presidentes de Serbia y Kosovo reunidos en Austria llegaron a la conclusión de que una sugerencia para la mejora de sus relaciones podría pasar por la realización de una *corrección de fronteras*. Se trata de uno de los temas más polémicos que han salido a la luz en los casi últimos dos años y sobre el que aún no se han hecho planes de actuación concretos ni se cuenta con un borrador de acuerdo.

La iniciativa consiste en traspasar la parte de Kosovo septentrional de mayoría serbia a Belgrado y, a cambio, Kosovo podría ganar distritos de mayoría albanesa en el Valle del *Preševo*, territorios adyacentes a su frontera meridional. Según datos del Parlamento Europeo²⁹, Kosovo sigue dividido entre albaneses y serbios, ya que alrededor del 87% de los kosovares son de etnia albanesa y se estima que 150.000 serbios conforman poco menos del 8% de la población total.

Como toda propuesta, entrañaría ventajas aunque también inconvenientes. En el plano de los beneficios, optar por un reajuste de las fronteras supondría resolver el estatuto de Kosovo, así como atender las denuncias de discriminación contra la minoría albanesa de Serbia que existen en la actualidad. La ventaja intrínseca que se desprende esta posible solución sería precisamente sentar las bases para un acuerdo más amplio entre ambas partes que conduzca a la reconciliación.

La Unión Europea se encuentra abierta a esta idea y así lo manifestó Federica Mogherini³⁰, respaldada posteriormente por la presidencia austriaca del Consejo en aquel momento³¹. La ex Alta Representante insistió – teniendo en mente a los países escépticos ante el cambio en las fronteras – que la UE sólo aceptará un acuerdo en

of the Kosovo Security Force», diciembre de 2018, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_161631.htm

29 RUSSELL, Martin, «Serbia – Kosovo relations. Confrontation or normalisation?», European Parliament Research Service, Briefing, febrero de 2019, p.4, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)635512](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)635512)

30 BARIGAZZI, Jacopo, «Mogherini defends Kosovo border change talks», Politico, agosto de 2018, disponible en <https://www.politico.eu/article/federica-mogherini-kosovo-serbia-defends-border-change-talks/>

31 EU Observer, «Austria: EU would back Kosovo-Serbia land swap», noviembre de 2018, disponible en: <https://euobserver.com/tickers/143313>

consonancia con el Derecho internacional y el Derecho de la Unión. Supondría la adopción de una posición controvertida en tanto en cuanto Alemania³² ya ha expresado el temor de que un intercambio de territorios pueda acarrear campañas violentas para propiciar otros cambios en las fronteras del resto de países de los Balcanes, así como la reapertura de viejas heridas en la población.

De la misma forma, Estados Unidos se ha mostrado proclive a esta posible solución, siempre y cuando alcancen un «acuerdo mutuamente satisfactorio» entre ellos. Además, el Asesor de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, John Bolton, señalaba al respecto: «no creemos que vayamos a resolverlo por ellos. Creemos que tienen que resolverlo por sí mismos». Se trata de una premisa básica, pues nadie se encuentra más familiarizado que ellos mismos respecto de los problemas que afrontan, así como con sus reclamos. Aunque cuenten con intermediarios o potencias que les apoyen, nadie mejor que las autoridades Pristina y Belgrado para conocer las aspiraciones de cada territorio y su parcela de concesiones al otro bando.

En cuanto a los inconvenientes y objeciones a la medida, una partición de Kosovo por motivos étnicos podría poner en duda las fronteras de otros estados multiétnicos como Bosnia y Herzegovina o, incluso, amenazar la paz en la región³³. Este argumento se respaldó por numerosas organizaciones de la sociedad civil de Serbia y Kosovo en una carta dirigida a Federica Mogherini en la que advertían precisamente de una posible desestabilización de los Balcanes³⁴. La misiva expresaba la cuestión en los siguientes términos:

«Las menciones más frecuentes de la posibilidad de redefinir las fronteras envían un mensaje muy peligroso a los ciudadanos de Serbia y Kosovo, así como a toda la región, de que existe una posibilidad real de legitimar una peligrosa propaganda de propiedad étnica sobre el territorio, un principio que ha empujado a la región en varias ocasiones a conflictos sangrientos»³⁵.

A la oposición de estados vecinos como Albania o Montenegro y al escaso apoyo de la población kosovar y partidos políticos de Kosovo, se suma la Iglesia Ortodoxa Serbia cuyo argumento se basa en que Serbia al aceptar la parte norte de Kosovo renunciaría a sus reivindicaciones respecto del resto del país. Además, una cuestión que suele pasarse por alto a la hora de hablar sobre el proceso de diálogo entre Belgrado y Pristina es el hecho de que la Iglesia Ortodoxa Serbia cuenta con numerosos lugares

32 EMMOTT, Robin, «Germany warns on Serbia – Kosovo land swap idea», agosto de 2018, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo-eu/germany-warns-on-serbia-kosovo-land-swap-idea-idUSKCNiLGt8C>

33 RUSSELL, Martin, op. cit., p. 7.

34 Radio Free Europe/Radio Liberty, «Bolton Says U.S. Won't Oppose Kosovo – Serbia Land Swap Deal», agosto de 2018, disponible en <https://www.rferl.org/a/bolton-says-u-s-won-t-oppose-kosovo-serbia-land-swap-deal/29451395.html>

35 Íbid. Traducción propia.

sagrados en Kosovo. El hecho de que cuente con cuatro monasterios incluidos en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO fue la razón principal por la que Serbia se opuso a la membresía de Kosovo en la Organización. Quizá las cuestiones relacionadas con el patrimonio cultural o con los asuntos de la propiedad en Kosovo no sean tan significantes a nivel político a la hora de estabilizar la relación, pero sí a nivel social para los serbios en Kosovo.

Una vez se tira del hilo es difícil parar, pues surgen innumerables corolarios. Desde un punto de vista económico y estratégico, Serbia se haría con un territorio donde la resistencia kosovar es más fuerte y en el que se ubican la mina de Trepca y el embalse de Gazivoda que abastece de agua potable a Pristina. De otro lado, Kosovo recibiría zonas de mayoría albanesa pero que son más pequeñas y cuentan con un menor peso industrial, pero obtendría una vía férrea y una autopista que conecta Macedonia y Grecia.

Debe destacarse la opinión del académico Florian Bieber al respecto pues cree que ambos líderes – Thaçi y Vučić – están muy motivados por la supervivencia personal y política, y el poder y no particularmente preocupados por las grandes implicaciones políticas³⁶. Ambos presidentes han evitado ser claros con la cuestión y aún no se ha especificado cómo sería el acuerdo, pero debería darse respuesta a las cuestiones enunciadas por Bojović y Burazer³⁷ para poder concluirlo:

1. ¿Conduciría dicho acuerdo al reconocimiento de la independencia de Kosovo por parte de Serbia o por el contrario Serbia seguiría con la política de normalización de las relaciones sin otorgar un reconocimiento pleno?
2. ¿Anularía este acuerdo todos los acuerdos alcanzados en el marco del diálogo facilitado por la UE entre Belgrado y Pristina y los requisitos del capítulo 35 en las negociaciones de adhesión de Serbia a la UE, o se mantendrían los arreglos y acuerdos existentes, con su aplicación todavía sobre la mesa?
3. ¿Qué territorios se intercambiarán realmente?

En lo que va de 2020 sigue sin darse respuesta a estos interrogantes aunque sí se han hecho declaraciones al respecto. Por un lado, Hashim Thaçi sigue estando apoyado por la administración estadounidense³⁸, mientras que el Gobierno de Kurti, como

36 BESWICK, Emma, «Serbia – Kosovo possible border changes explained: What's at stake?», Euronews, agosto de 2018, disponible en <https://www.euronews.com/2018/08/27/serbia-kosovo-possible-border-changes-explained-what-s-at-stake->

37 BOJOVIĆ, Đorđe, y BURAZER, Nikola, «Agreement on Comprehensive Normalization of Relations between Serbia and Kosovo», CSP Think Tank, Political and Legal Analysis, noviembre de 2018, p. 24, disponible en <https://centarsavremenepolitike.files.wordpress.com/2018/11/agreement-on-comprehensive-normalization-of-relations-between-serbia-and-kosovo.pdf>

38 Al respecto, véase Exit News, «Secret Kosovo – Serbia Land Swap Deal Could Fuel Conflict in the Balkans, US Expert Warns», abril de 2020; y Perparim, Isufi, y Bami, Xhorxhina, «US Dismisses Kurti's Claims About Secret Land Swap Talks» Balkan Insight, marzo de 2020.

se adelantó al inicio de este artículo, fue depuesto tan solo 51 días después de haber tomado posesión.

El Primer Ministro Kurti no era partidario de un intercambio de tierras y así, lo manifestó claramente días antes de su destitución tras el éxito de la moción de no confianza en una entrevista exclusiva concedida a Euronews. Según Kurti, todos los proyectos que implicaban corrección de fronteras han fracasado en el pasado y lo harán en el futuro de modo que califica las soluciones territoriales como «una receta para nuevos conflictos y no para la paz que necesitan»³⁹.

Con objeto de reforzar su postura de no alineamiento con el Presidente Thaçi, lanza un mensaje a la Unión Europea y, en concreto, al nuevo Alto Representante. En dicha entrevista afirma lo siguiente:

«Tal vez él [Borrell] debería dar un nuevo pensamiento a todo el problema de los Balcanes Occidentales en aras de una solución europea. Quien niegue esta realidad o intente aportar cualquier tipo de solución sin aceptar este Estado y la voluntad de la gente de aquí va a hacerse más daño a sí mismo».⁴⁰

Este mensaje no solo se lo dirige al Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión Europea, sino a un dirigente español por lo que se desprenden dos mensajes. El primero, que obvie la postura española a la hora de pensar en las soluciones posibles en los Balcanes Occidentales y, el segundo, intentar ejercer influencia a través del Alto Representante para conseguir el reconocimiento por parte de España. Así, sólo quedarían cuatro Estados miembros de la UE que no reconocen a Kosovo como un Estado.

En definitiva, una nueva delineación de las fronteras puede ser relativamente fácil sobre el papel, pero nada tiene que ver con la realidad. Este intercambio territorial podría ocasionar más problemas de los ya existentes en los Balcanes Occidentales, aunque Kosovo llegase a conseguir gracias a esto el reconocimiento por parte de Serbia y se normalizasen las relaciones. En palabras de Bieber⁴¹, «siempre habrá gente en el lado equivocado» pues seguirían viviendo minorías tanto en Serbia como en Kosovo que deberían ser debidamente protegidas.

A pesar de contar con precedentes recientes, Serbia y Kosovo no son Bélgica y Países Bajos. Por lo que no pueden compararse escenarios que no son comparables. Incluso sorteando los obstáculos legales estipulados en la Constitución de Kosovo o se recurriese a un acuerdo claro al respecto y no a una terminología ambigua como

39 PARROCK, Jack, «Kosovo PM Albin Kurti on Serbia, the impossibility of land swap and who Borrell should represent», Euronews, febrero de 2020, disponible en <https://www.euronews.com/2020/02/27/kosovo-pm-albin-kurti-on-serbia-the-impossibility-of-land-swaps-and-who-borrell-should-rep>

40 Íbid. Traducción propia

41 BESWICK, Emma, op. cit.

«corrección de fronteras», la región sigue siendo muy volátil. Podría reabrirse el debate para una reunificación entre Kosovo y Albania o Rusia aprovechar la situación en zonas como Crimea, Abjasia, Osetia del Sur y Transnistria. Viendo cómo se ha desarrollado el diálogo entre ambas partes y cómo se congeló no podría asegurarse que apostar por un intercambio territorial no ocasionase una nueva ola de nacionalismo, escenarios de violencia étnica como en el año 2004 o nuevos conflictos en Serbia y Kosovo que acaben afectando a los Estados vecinos.

¿Un cambio de rumbo en el papel de la Unión Europea?

La UE lleva presente en Kosovo desde el año 2008 gracias a la misión civil EULEX relativa al Estado de Derecho en Kosovo, cuyo mandato está previsto hasta junio de 2020. Además, la Unión es la mayor donante de ayuda de Kosovo por un montante que asciende a 650 millones de euros aproximadamente de financiación gracias al Instrumento de Ayuda de Preadhesión⁴².

Como ya se ha analizado en apartados anteriores, la Unión Europea ha actuado como mediadora en la disputa entre Serbia y Kosovo a partir del año 2011 llegando a alcanzar un total de 33 acuerdos, destacando el llamado Acuerdo de Bruselas de 2013 y el Acuerdo de 2015 relativo a la población de mayoría serbia en el norte de Kosovo. Y, pese a que en su día fueran calificados como acuerdos exitosos lo cierto es que el diálogo se estancó en 2016 y la situación no ha dejado de recrudecerse. Estos dos países viven en *tira y afloja* continuo y, sobretodo, después de la imposición de los derechos de aduanas al 100% por parte de Kosovo sobre las importaciones serbias.

Pero no solo se han estancado los que deben sentarse a ambos lados de la mesa, sino que la Unión también se ha encontrado en estos años con algún que otro bache en el camino de cara a su progreso en las relaciones con los Balcanes Occidentales en general. Uno de ellos fue precisamente el veto de Francia en octubre de 2019 a las conversaciones de adhesión de Albania y Macedonia del Norte supuso un varapalo a la confianza que los Balcanes Occidentales tenían depositada en la UE. Fue un hecho bastante llamativo sobre todo en relación con Macedonia del Norte, pues se mostró impedimento cuando ya había logrado la adopción del Acuerdo de Prespa en 2018 para solucionar su controversia con Grecia. No obstante, esta situación se ha revertido tras la reciente apertura de negociaciones con estos dos países el pasado día 25 de marzo de 2020⁴³.

En el caso de Serbia y Kosovo, el avance en la apertura y cierre de capítulos y la apertura de las negociaciones, respectivamente, entraña la dificultad añadida por la

42 RUSSELL, Martin, *op. cit.*, p. 2.

43 Al respecto, véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2020, disponibles en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>

rigidez de sus posturas a la hora de resolver su propia disputa interna. Sólo el tiempo constatará si estos dos países, y los que restan, se convierten en la nueva Turquía. De la misma manera, esta es una condición de cara a la adhesión. Los aspirantes a Estado miembro de la UE tienen que resolver sus disputas internas pendientes para poder finalizar las negociaciones.

Las relaciones de buena vecindad siempre han sido un requisito impuesto por la Unión, pero de cara a los Balcanes Occidentales la solución de las controversias se ha convertido en condición previa en tanto en cuanto «la UE no puede importar y no importará las controversias bilaterales y la inestabilidad que puedan conllevar»⁴⁴. La condicionalidad se ha reforzado desde la apertura de las negociaciones de adhesión con Serbia al condicionar la UE el progreso a una mejora visible y sostenible de las relaciones con Kosovo.

Además, un incentivo que se le dio a los kosovares fue la concesión de la liberalización de visados si cumplían con ciertos criterios, pero la sorpresa fue que, a pesar de cumplirlos, esta promesa no se cumplió. Desde julio de 2018 la propuesta de Decisión de la Comisión sigue estando en manos del Parlamento Europeo y del Consejo.

Todo esto hace que la UE haya perdido también credibilidad e influencia en esta área geográfica en los últimos años, aunque la nueva Comisión liderada por Von der Leyen parece mostrarse proactiva, entusiasmada y dispuesta a conseguir de nuevo un proceso de diálogo.

Entre las seis prioridades establecidas por la nueva Comisión Europea para el periodo 2019 – 2024, el objetivo de reafirmar la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales se encuentra expresamente recogido en la prioridad «Una Europa más fuerte en el mundo». Las prioridades no son más que enunciados muy generales y poco específicos, pero que suelen mostrar un alto grado de ambición. En lo que respecta a los Balcanes Occidentales, la Unión en general y la Comisión en particular sí han dado pasos relevantes en los últimos meses.

En un apartado posterior se abordará lo que podemos esperar de este año 2020 tanto por parte de la Unión, como de los dos países en los que se centra este artículo, Serbia y Kosovo. Por el momento sí puede adelantarse que, además de la visita del Alto Representante a la región días después de la de Olivér Várhelyi, Comisario de Vecindad y Ampliación, se han mantenido conversaciones telefónicas con los interesados antes de la irrupción del covid-19 y durante la crisis actual.

Ante esta situación cabe plantearse las siguientes cuestiones: ¿qué nivel de influencia tiene la UE en los Balcanes Occidentales? ¿Puede la UE seguir desempeñando un papel catalizador en la resolución de conflictos étnicos y multiétnicos así como desafíos

44 COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales», COM (2018) 65 final, de 6 de febrero de 2018.

bilaterales en la región?

Los antecedentes podrían llevar a la conclusión de que los incentivos y la presión dan resultados, al menos, a corto plazo. Gracias principalmente a la firma de los acuerdos técnicos y la apertura a la representación kosovar en foros e instituciones regionales, Serbia obtuvo el estatuto de Estado candidato en 2012. Junto con este ejemplo puede destacarse uno más reciente. En 2018, tan solo hace dos años la influencia de la UE seguía presente y fue visible con la firma del acuerdo de demarcación de fronteras entre Montenegro – país candidato – y Kosovo.

Sin embargo, que la UE siga manteniendo influencia no significa que sea ilimitada. Esto se observa claramente en la implementación parcial o nula de algunos acuerdos y la imposibilidad de evitar que el diálogo entre ambos bandos cayera en picado. Asimismo, la influencia se mantendrá en unos niveles altos siempre y cuando los gobiernos de los países están realmente interesados en la adhesión. Si hay pérdida de interés por parte de estos gobiernos y, además, la UE no muestra una postura clara de cara la adhesión de nuevos socios la influencia disminuirá.

Así, si la influencia disminuye, el nacionalismo tomará fuerza y la Iglesia Ortodoxa Serbia en Kosovo y Montenegro podría suponer otro foco de conflicto e, incluso, el Acuerdo de Prespa se vería amenazado⁴⁵. Otro hecho que dificulta claramente la posibilidad de influencia de la UE en Serbia y Kosovo es precisamente el hecho de que no estén manteniendo conversaciones entre ellos por el momento. Por mucho que la Unión y Estados Unidos reprendieran públicamente los acontecimientos que avivaron la disputa en 2018, estos dos actores no dieron un paso al frente para intentar contener la situación y evitar un mayor deterioro político.

Conseguir un acuerdo vinculante y duradero es lo verdaderamente difícil al hablar de Serbia y Kosovo. La UE sigue siendo apta para desempeñar un papel de catalizadora en la resolución de disputas bilaterales en los Balcanes Occidentales en general y, en Serbia y Kosovo en particular. Sin embargo, la prueba de esta aptitud pasa por un refuerzo de la postura que la UE en bloque tenga respecto de la ampliación y por la demostración de que efectivamente los Estados miembros de la UE quieren involucrarse en estas regiones. No todo pasa por dar el visto bueno a reformas económicas sin fijarse en lo demás, pues la base, como es el Estado de derecho sigue tambaleándose en numerosas ocasiones. Ahora se trata de volver a encauzar el trabajo que se dejó a medio camino tras lograr el Acuerdo de Bruselas en 2015 y seguir revirtiendo ese papel de *Unión ausente* que han podido percibir estos países.

45 HUZSKA, Beáta, *op. cit.*, p.

Viejos y nuevos actores en la región

Casi al final del primer semestre de 2020, ya no puede esperarse que la Unión Europea sea el único actor con poder e influencia real en los Balcanes Occidentales. Los acontecimientos de los últimos años son una prueba de que aunque la UE sea el actor más indicado para actuar como facilitador del diálogo, hay otros actores que reclaman día tras día su parcela de influencia.

En apartados anteriores, ya se ha expuesto el papel de los Estados Unidos o de la OTAN respecto de determinadas cuestiones y, aunque ya no sea miembro de la Unión Europea, no debe olvidarse el papel que también puede desempeñar el Reino Unido. En otras palabras, aunque no sea miembro del club sigue ostentando una silla en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y también se ha posicionado, por ejemplo, en contra del intercambio de territorios entre Serbia y Kosovo como una posible solución a sus desavenencias.

Con el fin de ahondar en la materia se analizarán el caso de Rusia y el de China pues las divergencias entre sus métodos para ganar influencia en la región permiten una obtener una mejor panorámica de lo que está sucediendo en los Balcanes Occidentales en la actualidad.

Rusia

Desde el resto del continente europeo siempre se tiene en mente al gigante ruso que es una sombra, en cierto modo, temida. Esta sombra se hace más alargada y oscura si se aborda el tema de los Balcanes Occidentales, pues si algo puede tenerse claro es que Rusia trata y seguirá tratando de impedir que los países de la región que aún no se han adherido a la UE o no han abierto las negociaciones de adhesión lo hagan. Esto lo consigue sembrando discordia allá donde puede para hacer contrapeso a la influencia del resto de Europa.

Lo mismo ocurre con la posible integración de estos países en la OTAN, que aún sigue siendo un vehículo eficaz para alinearse con los socios de la alianza euroatlántica. Occidente conserva una influencia significativa en los llamados «Seis Socios» o Proceso de Berlín, donde todos los países a excepción de Serbia que optó por ser militarmente neutral desean unirse también a la OTAN.

El International Institute for Strategic Studies ⁴⁶ plantea al respecto que resulta fácil exagerar la importancia de la influencia rusa en los Balcanes y subestimar a los dirigentes locales de la región que cuentan con la habilidad de enfrentar a actores

46 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, IISS, «Russia and the Western Balkans», 2019, disponible en <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2019/russia-and-the-balkans>

tanto occidentales como rusos u otros externos con el fin de obtener dinero y ventajas políticas.

Sin embargo, Moscú cuenta con herramientas tanto de *hard* y *soft power* como de *sharp power*. Por un lado, el «poder duro» estaría encarnado por las capacidades militares y los instrumentos económicos de Rusia que principalmente giran en torno al sector energético, mientras que el «poder blando» se relaciona con cuestiones religiosas y la historia compartida con algunos de estos países. A esto habría que añadir el papel del *sharp power* o aquellas herramientas a través de las cuales Rusia logra entrar en escena y que son ya bastante conocidas. A modo de ejemplo, esta tipología de poder se identifica con sus campañas de desinformación, perturbación o disuasión en algunas regiones o zonas.

El uso de estas herramientas en los Balcanes Occidentales formaría parte de la estrategia rusa para ganar influencia en Occidente pues le podría permitir instaurarse como actor privilegiado en los asuntos de seguridad europeos junto con algunos de los Estados miembros de la UE que mayor peso tienen.

A propósito, Bechev⁴⁷, en el informe para el STRATCOM de la OTAN titulado «Russia's strategic interests and tools of influence in the Western Balkans» señala que, debido a que las ex repúblicas yugoslavas y Albania gravitan hacia Occidente su única opción es actuar de manera obstruccionista para socavar los intentos de adherirse a la UE y a la OTAN, alimentándose de las propias disputas internas existentes en la región y de las deficiencias latentes en sus instituciones. De esta forma, el aumento de su influencia en países como Serbia le es útil a modo de ventaja añadida a la hora de competir con las estrategias de los actores occidentales. En este caso, Rusia ya tiene forjadas alianzas con los dirigentes serbios que, a cambio, obtienen una mayor influencia en la cuestión de Kosovo en el plano internacional. Ni que decir tiene que Serbia no apoya ni ha impuesto sanciones contra Rusia por la anexión de Crimea porque, en palabras de su propio presidente, «Serbia no puede dispararse a sí misma en el pie»⁴⁸.

Estas alianzas en la práctica se traducen, por ejemplo, en la participación de Serbia en los ejercicios militares rusos. Sin embargo, esta estrecha relación no implica que Serbia no busque la adhesión a la UE ni un mayor acercamiento a la OTAN. En el año 2019, de los 17 ejercicios militares que realizó Serbia con otros países, 13 fueron con miembros de la OTAN y sólo 4 con Rusia⁴⁹.

47 BECHEV, Dimitar, «Russia's influence strategic interests and tools of influence in the Western Balkans», NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2019, disponible en <https://stratcomcoe.org/russias-strategic-interests-and-tools-influence-western-balkans>

48 UAWIRE, Serbian President explains decision not to recognize Crimea as part of Russia, junio de 2018, disponible en <https://uawire.org/serbian-president-explains-decision-not-to-recognize-crimea-as-part-of-russia>

49 XHAMBAZI, Visar, «The Illusion of Russian Influence on the Western Balkans», The Globe Post, enero de 2020, disponible en <https://theglobepost.com/2020/01/22/russian-influence-balkans/>

En lo que respecta al suministro de armamento, Serbia cuenta con un acuerdo de cooperación técnico-militar con Rusia y, con base en el mismo, se prevé la adquisición de 10 cazas MiG-29 obsoletos, 30 carros de combate T-72C, 30 vehículos blindados BRDM-2 y helicópteros MI-17. Cabe además la posibilidad de que adquiera helicópteros MI-35, aviones de transporte Antonov An-2678 e, incluso, el sistema ruso de defensa aérea S-30079⁵⁰. Esta modernización del armamento por parte de Serbia – que sigue reiterándose como militarmente neutra – y Croacia, hacen que algunos lleguen a temer una posible repetición del escenario de los años 90, aunque si bien es cierto que los niveles armamentísticos siguen siendo modestos a escala europea⁵¹.

Ante esta situación debe plantearse lo siguiente: ¿Qué tiene verdaderamente Rusia para ofrecer a los Balcanes? Tras lo expresado podría afirmarse que Moscú no tiene tanto para ofrecer a la hora de favorecer el desarrollo económico de estas regiones. Sus actuaciones se centran en los métodos de *sharp power* que le resultan eficaces para ganar influencia y a impedir el avance democrático de las regiones impulsado por la UE para que lleguen a ser Estados miembros en el futuro, así como su integración en la alianza atlántica⁵². Todo ello, da lugar a que entren nuevos actores en la región que, *a vista de pájaro*, tienen más que ofrecer.

China

En los últimos años China ha hecho una apuesta por aumentar su papel en la región de los Balcanes Occidentales y, todo ello, principalmente a través de inversiones en infraestructura y telecomunicaciones⁵³. Esto choca de lleno con la postura de Rusia que trata de persuadir a estas regiones a través del simbolismo religioso y étnico ligado a la Iglesia Ortodoxa o con la de Turquía que trata de influir en la población musulmana. China, en cambio, se presenta como una potencia neutral ofreciendo recursos económicos que es lo que la región necesita.

Un primer pensamiento al hablar de China en los Balcanes Occidentales puede conducir a una conclusión errónea por tratarse de economías pequeñas y en vías de desarrollo con un alto nivel de deuda pública en determinados casos. Sin embargo, la posición geográfica de Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia suponen un enclave importante en la Ruta de la Seda pues se configuran como puerta de entrada a Europa occidental.

50 KULENOVIC, Sasa, op. cit., p.12.

51 BERGHEZAN, Georges, «Croatie – Serbie: une mini-course aux armements dans les Balkans?», Group de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, Note d'Analyse, febrero de 2019, disponible en <https://www.grip.org/fr/node/2729>

52 XHAMBASI, Visar, op. cit.

53 Téngase en cuenta la exclusión de Kosovo por no contar con el reconocimiento de China.

Estos países a excepción de Kosovo, se encontraban en la plataforma «I6+I» (ahora «I7+I» debido a la incorporación de Grecia) desde el año 2012 y pasaron a formar parte de la Iniciativa Belt and Road (BRI) siendo los países de los Balcanes Occidentales un foco estratégico de inversión.

A raíz de la iniciativa Belt and Road (BRI) anunciada en 2013 como un proyecto mundial para tratar de «modernizar» la Ruta de la Seda, China ha dado grandes pasos hacia su expansión. El más destacable ha sido la compra del puerto griego del Pireo que ahora se sitúa como el segundo puerto más grande del Mediterráneo. Por una parte, el desarrollo de las infraestructuras en los Balcanes Occidentales le permite un mejor transporte de mercancías desde el Pireo a la región; mercancías que después se introducirán en el mercado único de la Unión. Por otra, cabría entender que a China le interesa afianzar las economías de estos países en tanto en cuanto tienen perspectivas de adhesión a la UE. No obstante, y como señala Doehler⁵⁴, la iniciativa BRI obstaculiza la integración de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea a través de tres vías: fomentando la llamada «diplomacia de la trampa de la deuda», disminuyendo los estándares ambientales y perpetuando la corrupción.

Esta primera vía consiste precisamente en *atrapar* a los países con pequeñas economías – tales como las de los Seis Socios – para que obtengan préstamos destinados a proyectos de infraestructuras cuyo pago no podrán afrontar de forma realista en el futuro.

El montante de las inversiones chinas en la región – sin contar a Albania – ha alcanzado 14.600 millones de dólares entre 2005 y 2019, contando Serbia con el mayor nivel de inversión (10.300 millones de dólares) según datos del China Global Investment Tracker del American Enterprise Institute⁵⁵. Como señala Zeneli⁵⁶, esto supone un 20 por ciento del total de Inversión Extranjera Directa de forma que se plantea como un aspecto engañoso pues el 80 por ciento serían préstamos y no una inversión real. Estos préstamos encubiertos por inversiones podrían considerarse una versión actualizada del *caballo de Troya*.

A través de esta *trampa* los países pasan a ser económicamente dependientes del gigante asiático. Claros ejemplos relacionados con un socio clave y pilar de su política exterior en la región, son el proyecto de autopista en Montenegro diseñada para conectar la ciudad portuaria de Bar con Belgrado o el proyecto del ferrocarril Belgrado – Budapest, ambas financiadas en un 85 por ciento por entidades bancarias chinas.

54 DOEHLER, Austin, «How China Challenges the EU in the Western Balkans. Will the EU ultimately cede the Western Balkans to Beijing's influence?», *The Diplomat*, septiembre de 2019, disponible en <https://thediplomat.com/2019/09/how-china-challenges-the-eu-in-the-western-balkans/>

55 ZENELI, Valbona, «The Western Balkans: Low Hanging Fruit for China?», *The Diplomat*, febrero de 2020, available on <https://thediplomat.com/2020/02/the-western-balkans-low-hanging-fruit-for-china/>

56 *Ibid.*

En el sector digital también encontramos ejemplos de la presencia China, Huawei ha suministrado a Serbia equipos de vigilancia en el marco del proyecto “Ciudad Segura” y ha instalado en su territorio el Centro de Innovación de Huawei para la Transformación Digital⁵⁷. Junto con la adquisición de las cámaras de reconocimiento facial, Serbia también ha acordado la compra de nueve UAV Pterodactyl-1⁵⁸.

A pesar del aumento de la presencia china en la región esto no se corresponde con un aumento del debate público de la cuestión. Así, la balanza se inclina hacia China sabe cómo aprovechar su ventaja pese a la distancia geográfica mediante mecanismos de *soft power* tales como los medios de comunicación, los think tanks o los Institutos de Confucio. Fomentando y desarrollando este poder blando China trata de conseguir la importación de su modelo político a regiones del continente europeo y obtener una percepción del público a su favor. Esto es lo que se conoce como *diplomacia cultural*.

De lo expresado en estas líneas podría entenderse que China se ha hecho un hueco a toda costa en la región, pero la mayor presencia china ha sido también posible en estos últimos años debido al vacío que ha dejado la Unión Europea en estos países. Esta *ausencia* debida a la falta de una postura clara o, incluso, reticente respecto de la ampliación ha contribuido a la entrada de nuevos actores externos en la región aun siendo el club comunitario el mayor proveedor de asistencia a los Balcanes Occidentales.

Sin embargo, de pronto, ha llegado la pandemia ocasionada por el covid-19 y está dando un golpe en el tablero de juego. Así, las posiciones que los actores presentes en la región adopten alterarán de una forma u otra el escenario en el que han venido moviéndose hasta ahora. Con anterioridad a la irrupción del coronavirus, la Unión Europea ya se encontraba en una encrucijada de la que estaba tratando de salir. Pero, ante esta eventualidad, tal salida deberá producirse con una mayor determinación si no quiere ver menoscabada su esfera de influencia y abrir aún más las puertas a la consolidación de nuevos actores en los Balcanes Occidentales.

¿Qué esperar del año 2020?

A finales de 2019 se terminaron de renovar los cargos en las Instituciones europeas y todo era un aluvión de propuestas, enmiendas a actuaciones pasadas y deseos de mejora, pero el calendario para 2020 poco tardó en sufrir modificaciones. Con la irrupción y propagación del covid-19, llegándose a convertir en una pandemia con

57 Al respecto, véase CBS News, «Chinese facial recognition tech installed in nations vulnerable to abuse», octubre de 2019, disponible en <https://www.cbsnews.com/news/china-huawei-face-recognition-cameras-serbia-other-countries-questionable-human-rights-2019-10-16/>; Industry Europe, «Huawei To Open Innovation Centre In Serbia», abril de 2019, disponible en <https://industryeurope.com/huawei-to-open-innovation-centre-in-serbia/>

58 KULENOVIC, Sasa, op. cit. P. 12.

verdadero impacto no solo a nivel europeo y nacional sino global, grandes esfuerzos se han destinado en los últimos meses para su contención. Sin embargo, el resto de cuestiones, como la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021 – 2027, las negociaciones sobre la relación futura con el Reino Unido o la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo siguen sobre la mesa y la agenda debe seguir cumpliéndose.

En lo que respecta a la región objeto de este artículo, de cara a 2020, la Comisión Europea planteaba cuatro ejes de actuación para lo que debe ser «un año clave para las relaciones UE – Balcanes Occidentales»⁵⁹. En concreto:

1. Instaurar una metodología revisada para hacer avanzar el proceso de ampliación con una impronta política más marcada y de una forma más creíble, predecible y dinámica.
2. La decisión por parte del Consejo sobre la apertura de conversaciones de adhesión con Macedonia del Norte y Albania.
3. El lanzamiento de propuestas por parte de la Comisión para el avance de la agenda UE – Balcanes Occidentales con un potente énfasis en materia de desarrollo económico.
4. La celebración de la Cumbre UE – Balcanes Occidentales en el mes de mayo en Zagreb.

Estos cuatro ejes están en sintonía con las prioridades fijadas por la actual presidencia croata del Consejo para el primer semestre de 2020. Croacia ha englobado sus prioridades bajo el título «Una Europa fuerte en un mundo de retos»⁶⁰ dividida en cuatro pilares: una Europa que prospera, una Europa que conecta, una Europa que protege y una Europa influyente. Es precisamente este último el que se relaciona con los Balcanes Occidentales al hacerse hincapié en que la credibilidad de la UE en las relaciones internacionales se refleja también en el enfoque hacia su propia vecindad. A este respecto, la presidencia croata señala que perseguirá una garantía de progreso en Europa sudoriental a través del fomento de los procesos de reforma en estos países y de la cooperación regional, de la continuación de una política de ampliación creíble y eficaz, y en el cumplimiento de los criterios establecidos en la próxima Cumbre UE – Balcanes Occidentales.

Tan pronto llegó enero, esta agenda empezó a ponerse en marcha, en primer lugar, a través de llamadas telefónicas y visitas a la región. El primero en viajar a Albania y Macedonia del Norte fue el Comisario Europeo para Vecindad y Ampliación Olivér

59 Véase *infografía* en Comisión Europea, «Relaciones UE-Balcanes Occidentales», febrero 2020, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eu-western-balkans-relations_es.pdf

60 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, «La Presidencia del Consejo de la UE», 2020, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu/>

Várhelyi precisamente por las perspectivas de adhesión de estos países y para lanzar un mensaje de apoyo a la propuesta de apertura de negociaciones. Apenas dos meses más tarde, como ya se ha mencionado previamente, el 25 de marzo el Consejo, con el respaldo del Consejo Europeo, decidió proceder a la apertura de las negociaciones con estos dos países.

No obstante, y con carácter previo a esta decisión, el día 5 de febrero la Comisión expuso su propuesta de cambio de metodología para avanzar en el proceso de adhesión a la UE bajo el lema «Un proceso de adhesión a la UE más creíble, dinámico, predecible y político»⁶¹.

Las palabras que se emplean para dar fuerza a este lema pueden considerarse las correctas o adecuadas para promover un cambio real siempre que no se olvide lo que implican. «Creíble» pues la credibilidad debe reforzarse y la UE pretende hacerlo a través de un enfoque aún más intenso sobre reformas fundamentales, como el Estado de derecho o el funcionamiento de las instituciones democráticas. «Dinámico» a la hora de agrupar los capítulos de negociación. «Predecible» en el sentido de dejar claro la Comisión Europea qué espera de los posibles candidatos a la adhesión, las consecuencias positivas y negativas de la realización de avances internos tales como incentivos o sanciones.

Aunque en el eslogan el término «político» aparezca en último lugar, en el documento facilitado por la Comisión, se explica en segundo lugar debido precisamente a la importancia que el componente político tiene en todas las iniciativas de la Unión. Así, la Comisión hace hincapié en que el proceso de adhesión exige «*una impronta política más marcada y compromisos a los niveles más altos*» acompañado de un llamamiento a los Estados para que se impliquen de forma más sistemática en la vigilancia y la revisión del proceso. Todo dependerá de la voluntad y compromiso político una vez más pues se puede estar de acuerdo hasta que un Estado, contra todo pronóstico, plantea un bloqueo a golpe de veto.

En torno a los días en los que se publicó esta propuesta para un cambio de metodología, el Alto Representante realizó su primera visita oficial a Kosovo y Serbia, respectivamente, tras haber tenido contacto telefónico con ambos presidentes. Por un lado, en Kosovo⁶², Josep Borrell hizo hincapié en la idea de que se encontraba allí para ofrecer su colaboración para facilitar el diálogo con Serbia y pedir la confianza de ambos presidentes para poder hacerlo. Califica la facilitación del Diálogo como una de las cuestiones con prioridad máxima durante su mandato y confirma la idea de que la

61 COMISIÓN EUROPEA, «A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process – Commission lays out its proposals», febrero de 2020, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_181

62 Para más información véase Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo, «Josep Borrell, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, visits Kosovo on 30 January 2020», enero de 2020, disponible en <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20200130-eu-hr-borrell-visits-kosovo>

Unión Europea no está completa sin los Balcanes Occidentales. Además, añadió que Kosovo debe estar incluido en el Pacto Verde Europeo y lanzó un proyecto financiado por la UE para mejorar la calidad del aire en el territorio.

Por otro lado, en Serbia, trasladó un mensaje de compromiso para reforzar los lazos entre Serbia y la Unión Europea, así como su visión de acercar a Serbia y a los Balcanes Occidentales en general a la UE⁶³. Admite, además, que se es posible un avance más rápido en las negociaciones de adhesión, pero que el aumento de esfuerzos no solo debe darse por parte de Serbia, sino también por la propia UE. En este sentido, y manteniendo lo expresado en Kosovo, Josep Borrell apuntaba que las conversaciones entre ambos países deben comenzar pronto y que la Unión Europea está lista para facilitarlas.

Por tanto, a la luz de todos estos hechos, ya a finales de marzo la UE había cumplido, al menos, sobre el papel con el inicio de acciones en sus dos primeros pilares: un nuevo enfoque metodológico y la apertura de negociaciones con dos de los países candidatos a la adhesión.

En estos días convulsos en los que la propagación del covid-19 ha ido en aumento, la Unión Europea no ha dejado al margen a los Balcanes Occidentales. Prueba de ella ha sido el anuncio por parte de la Comisión Europea de apoyo a la región por un montante total de 38 millones de euros para apoyar al sector sanitario y la redistribución de 374 millones de euros del fondo destinado al Instrumento de Pre-Adhesión (IPA)⁶⁴ para apoyar la recuperación social y económica. Serbia, por ser el país de la zona más azotado por el covid-19, recibirá 15 y 78,4 millones de euros, respectivamente. Kosovo, por su parte, tendrá una ayuda por valor de 5 millones de euros destinados al apoyo inmediato del sector sanitario y de 63 millones de euros para paliar los efectos económicos y sociales. Igualmente, con la vista puesta en la reunión de alto nivel, la Comisión Europea comunicó la movilización de más de 3.300 millones de euros⁶⁵.

Esta medida se reiteró el día 6 de mayo en la Cumbre UE – Balcanes Occidentales de Zagreb donde se instó a la Comisión a presentar un plan económico y de inversión sólido para la región enfocado a la estimulación y competitividad de sus economías. La

63 COMISIÓN EUROPEA, «Serbia: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the press point with Aleksandar Vučić, President of Serbia», enero de 2020, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/serbia-remarks-hrvp-josep-borrell-press-point-aleksandar-vu%C4%8Di%C4%87-president-serbia_en

64 COMISIÓN EUROPEA, «EU mobilises immediate support for its Western Balkan partners to tackle coronavirus», marzo de 2020, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_561; Infografía de la respuesta de la UE a la pandemia del coronavirus en los Balcanes Occidentales disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_wb.pdf

65 SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE), «HRVP Josep Borrell – The EU proves to stand by the Western Balkans», abril de 2020, disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/78235/hrvp-josep-borrell-%E2%80%93-eu-proves-stand-western-balkans_en

realización de la Cumbre de Zagreb en sí misma ya puede considerarse un hito, pues las anteriores se realizaron en los años 2000, 2003 y 2018, a pesar de que tuviese lugar a través de videoconferencia debido a la crisis del coronavirus.

En la Declaración resultante la UE reafirma su apoyo inequívoco a la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales y la UE viene a confirmar la postura que ha mantenido en los últimos meses destacando las acciones emprendidas⁶⁶. Tanto la UE como los socios de los Balcanes Occidentales están alineados respecto de cuestiones como la protección de las minorías, la prevención y lucha contra el terrorismo y el extremismo, o la mayor obtención de resultados en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Conviene en reforzar la cooperación en la lucha contra la desinformación, en dar prioridad a la seguridad energética y en hacer frente a retos como la migración de forma conjunta.

Ya durante su visita a Serbia, el Alto Representante hizo referencia a la participación de Serbia en las misiones de la UE en Somalia, Mali y la República Centroafricana a fin de manifestar su deseo de intensificar la cooperación entre ambas partes en materia de política exterior. Esta intención ha quedado plasmada en la Declaración de Zagreb y ambas partes tienen la expectativa de una mayor intensificación de la cooperación en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Además, esta Declaración no deja al margen las referencias a las buenas relaciones de vecindad y, en lo que atañe a este análisis, se refiere a Serbia y Kosovo en dos de sus puntos. Por un lado, al afirmarse que celebran el reciente nombramiento de un representante especial de la UE para el Diálogo Belgrado – Pristina y otros asuntos regionales. Por otro, al manifestar en el penúltimo punto de la Declaración la disposición de los dirigentes de la UE a revitalizar el diálogo político con los Balcanes Occidentales a través de diálogos periódicos de alto nivel en particular.

Al ser una Declaración política, las medidas no se perfilan en su totalidad y, pese a que no arroje demasiada luz sobre cómo se llevará a cabo el proceso de Diálogo entre Serbia y Kosovo, supone dar un primer paso para que ambas partes mantengan conversaciones con la mediación de la Unión Europea.

No obstante, la sorpresa en estos días llega de manos de España. Por primera vez, un presidente del gobierno español participa en una cumbre de los Balcanes en la presencia del líder de Kosovo, Hashim Thaçi⁶⁷. Pero, además, el Gobierno flexibiliza su postura respecto de la idea del reconocimiento de Kosovo si el diálogo que mantienen Serbia y Kosovo prospera. Si bien es cierto que para acudir al encuentro, aunque se diese por

66 CONSEJO EUROPEO, «Declaración de Zagreb», mayo 2020, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>

67 ABELLÁN, Lucía, «España participa por primera vez en una cumbre de los Balcanes con presencia del líder de Kosovo», El País, mayo de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-05-05/espana-participa-por-primera-vez-en-una-cumbre-de-los-balcanes-con-presencia-del-lider-de-kosovo.html?fbclid=IwAR3aS-a5Oc3K5YRxbj0lqWT9yv7cXF83l8rFVuAvB1cI9pc5RogWyiJCMi>

vía telemática y fuese muy breve, el Ejecutivo insistió en dos requisitos: la ausencia de banderas detrás de los distintos líderes y nombrarles únicamente por su nombre, y no su cargo; y especificar que la cumbre no es de ampliación propiamente dicha.

Antes o después este es un debate que tanto España como los otros cuatro Estados miembros que no reconocen a la antigua provincia serbia deberán mantener. Con esta decisión lo que sí deja claro España, más allá de su real apertura a la idea del reconocimiento, es la convicción de que debe asistir a las cumbres de alto nivel. Además, Serbia también participa en estas cumbres y es el principal opositor al reconocimiento internacional de lo que aún considera parte de su territorio. En la práctica, si España llegase a reconocer a Kosovo – acontecimiento que previsiblemente no ocurrirá a corto plazo por el ritmo al que avanza la resolución de la disputa con Serbia – podrían acentuarse debates internos propios.

Tomando en consideración los acontecimientos y reuniones de los últimos meses, es más probable que Kosovo se muestre ahora proclive a suspender los aranceles impuestos sobre los productos importados desde Serbia y Bosnia y Herzegovina de cara a sortear el primer gran obstáculo en el proceso de Diálogo. Sin embargo, tampoco deben obviarse las circunstancias internas con las que tienen que lidiar tanto Serbia como Kosovo una vez que la tormenta del coronavirus haya amainado.

Por un lado, las elecciones en Serbia tendrán lugar el 21 de junio tras el aplazamiento debido al covid-19, mientras que, por otro, en Kosovo se está abordando ya la creación de un gobierno de coalición en lugar de la nueva celebración de elecciones. Del resultado de la conformación de los nuevos gobiernos también dependerá el devenir del Diálogo. En Kosovo, Thaçi perseguirá la formación de un gobierno que se alinee con sus políticas, al contrario que ocurría con el liderado por Kurti. Gobierno que ya había manifestado su intención de levantar los aranceles impuestos sobre los bienes importados de Serbia y Bosnia y Herzegovina para el pasado 1 de abril.

En definitiva, el año 2020 a pesar de venir cargado de incertidumbre debido a la crisis del coronavirus se plantea como un momento clave para la Unión Europea y para los socios de los Balcanes Occidentales, especialmente para Serbia y Kosovo. Por parte de la Unión se cuenta con un nuevo mandato legislativo que, por el momento, está demostrando ser proactivo en sus relaciones con los Balcanes y, además, tendrán lugar los debates en el marco de la «Conferencia sobre el Futuro de Europa». Esto también debido, en parte, a que la presidencia del Consejo la ostenta Croacia por lo que habrá que ver qué ocurre a partir del día 1 de junio cuando le suceda Alemania. Por parte de Serbia y Kosovo muchos frentes se encuentran abiertos – imposición de aranceles, aclarar la transformación de la KSF, determinar postura común respecto del intercambio de territorios, etc. – aunque puede preverse que se producirán pequeños avances antes de que finalice el año. De esta forma, si la Unión Europea consigue a través de su papel como facilitadora que se inicie el Diálogo, comenzando por la supresión de los aranceles, habrá dado un paso de cara a recuperar la credibilidad por parte de Serbia y Kosovo y a demostrar verdaderamente su influencia en la región.

Consideraciones finales y recomendaciones de futuro

Las conclusiones que se presentan en este apartado deben tomarse como provisionales en tanto en cuanto como ha quedado probado en las líneas de este artículo la región de los Balcanes Occidentales es muy volátil y, además, pueden aparecer nuevas contingencias al igual que ha ocurrido con la crisis ocasionada por el coronavirus. Por tanto, el escenario en el que se desarrollará el proceso de Diálogo puede sufrir grandes alteraciones en un espacio corto de tiempo.

Aprovechando el impulso y deseo político mostrado en la Cumbre de Zagreb, pese a determinados discursos controvertidos, la UE debería realizar avances antes de que finalice el año una vez que ambos países cuenten con un gobierno. Las conversaciones telefónicas con sus Presidentes serán una herramienta también a favor de la UE ante las perspectivas potenciales de entablar una nueva ronda de conversaciones entre ambas partes.

El primero de los retos a los que se enfrenta la UE atañe a Kosovo pues deberá ceder si de verdad desea un avance en su camino hacia la integración. Conseguir que Kosovo suprima los aranceles supondrá el primer paso para equilibrar la balanza y establecer el statu quo necesario para avanzar en las negociaciones. De tal forma que, aunque la UE no tenga legitimidad para intervenir en las decisiones políticas internas sí cuenta con influencia para evitar que se tomen nuevas decisiones que conduzcan a la situación a un colapso mayor.

Sin embargo, el papel de la UE como mediadora debe distar del que adoptó en el periodo 2011 – 2016 precisamente porque el escenario ha cambiado, tanto en internamente en estos países, como en la región al completo y en el seno de la propia UE. Cabe plantearse si la UE seguirá empleando el enfoque del *palo y la zanahoria* pues, aunque los acuerdos de los años 2013 y 2015 no se hayan implementado en su totalidad eso no significa que Serbia y Kosovo no hayan aprendido tanto del proceso de negociación como del facilitador del mismo; la Unión Europea.

Resultaba necesaria la exposición de los antecedentes para poder analizar el escenario que se plantea ahora a corto plazo al tenerse que decidir en primer lugar la metodología a emplear para conseguir pequeños avances. Serbia y Kosovo también han tenido tiempo en los últimos años para recapacitar sobre el enfoque de la Unión Europea y ahora tendrán otras perspectivas en cuanto a la metodología. De ahí, que la UE por sí misma, haya lanzado esa propuesta de cambio. Las circunstancias han cambiado y, por tanto, la Política de Vecindad y Ampliación no puede abordarse al margen de los acontecimientos y sin tomar en consideración las nuevas pretensiones de ambos países.

Este cambio metodológico implicará una nueva dinámica a la hora de abordar el proceso de Diálogo y los incentivos ofrecidos a ambas partes deberán revisarse. Habrá que optar en un primer momento entre conversaciones bilaterales con ambos países a fin de disminuir la tensión entre ambos y después sentarse los dos a negociar con la mediación de la UE. Resulta poco probable que en una etapa tan inicial del proceso de Diálogo los tres vayan a reunirse a la luz de lo frágiles que han resultado

ser las conversaciones entre Serbia y Kosovo en los últimos años. Dicho lo cual, la UE también debe mantenerse firme en sus promesas si se verifica el cumplimiento de los requisitos que se exijan en cada fase del proceso.

De cara a la consecución de objetivos y de un nuevo acuerdo a medio y a largo plazo debe aprenderse de las deficiencias de los anteriores que se pueden resumirse en dos: ambigüedad y ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Ya hay que dar un paso más, un nuevo acuerdo entre Serbia y Kosovo no puede ser ambiguo, sino que su contenido ha de ser un acuerdo breve, conciso y, sobre todo, claro sin acudir a tecnicismos que puedan desembocar en vacíos legales. Por no decir, que la situación ideal sería aquella en la que el resultado sea un acuerdo jurídicamente vinculante y beneficioso para ambas partes, no como los anteriores. Esta debe ser la premisa básica de la UE a la hora de actuar como facilitadora del Diálogo. Sin una estrategia clara del resultado que se espera obtener, caben dos posibilidades: que no se lleguen a lograr los objetivos o bien que se alcancen de forma superflua y acaben suponiendo un retroceso a corto plazo en la práctica.

Además, ¿dónde queda la rendición de cuentas? Expresión muy manida en los últimos años en el seno de las instituciones, europeas y nacionales, pero cuyo fomento resulta más que necesario en la disputa entre Belgrado y Pristina. Sin los cauces adecuados para realizar un seguimiento y evaluación de los acuerdos que se adopten, se corre el riesgo de que vuelvan a desvanecerse los compromisos y, en la práctica, todo siga igual. Pero, no únicamente una vez que el proceso haya culminado, sino también durante las conversaciones debe promoverse la transparencia para no propiciar un nuevo escenario de desconfianza entre la población civil.

Si el espíritu de cooperación se mantiene podrán retomarse posibles soluciones como la consistente en la corrección de fronteras o proponer otras nuevas. De optarse por esta solución, deberá velarse por su adecuación al Derecho de la Unión Europea y al Derecho internacional. En especial, atendiendo a la promoción del Estado de Derecho en su más amplia expresión y al respeto de los derechos humanos con la vista puesta en las minorías étnicas presentes en el territorio. A fin de cuentas, debe perseguirse la consolidación democrática de estos países mientras avanzan en sus caminos hacia la integración en la UE, en la OTAN u otras organizaciones y organismos internacionales. La verdadera integración en la UE vendrá únicamente si Serbia reconoce a Kosovo como Estado. De forma que, en algún momento, Serbia debe elegir entre *Kosovo y Bruselas* para culminar su proceso de adhesión a la UE.

Tras la Cumbre de Zagreb, la Unión Europea tiene una oportunidad para recuperar la credibilidad y confianza en la región, tras unos años en los que no ha estado plenamente involucrada e, incluso, ni ha sido proclive a la adhesión de nuevos miembros.

Al ganar credibilidad, ganará influencia y poder para hacer frente a los viejos y nuevos actores que tienen como objetivo instaurarse, mantenerse o consolidarse en el patio trasero de la Unión Europea. Es, en definitiva, una oportunidad de consolidar su papel como actor global en la región. Pero, para ello debe combatir, entre otras cosas, el *sharp power* que seguirá tomando fuerza aun cuando la pandemia pase.

De conseguir lo aquí expuesto, Serbia y Kosovo y los restantes países de los Balcanes Occidentales seguirán teniendo interés en pertenecer a la UE y ello pasa por no ver cómo el proyecto europeo se tambalea ante cada crisis. La resiliencia que se pretende implantar en la vecindad también debe construirse activamente en la UE a través de sus Instituciones, organismos y agencias.

Aunque en el primer semestre de 2020 la posibilidad de lograr un acuerdo a corto plazo sea baja hay razones para ser positivos a la luz de los últimos pasos dados por la Unión Europea. Todo ello sin perjuicio del impacto del invitado inesperado en el mundo que podrá poner en jaque los escenarios de futuro que se estuviesen dando por sentados.



ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos