

SERBIA Y LA UE: una aproximación asintótica

Josep M^a Lloveras, ex embajador de la UE en Serbia y Montenegro e investigador sénior asociado, CIDOB



678

JULIO
2021

El lento camino de Serbia hacia la Unión Europea ilustra las dificultades en el proceso de integración europea de los Balcanes Occidentales. Mientras prosiguen las negociaciones de adhesión entre la Unión y el mayor país de la región, la distancia efectiva que los separa parece mantenerse invariable.

Europa contempló las guerras de la antigua Yugoslavia desde el estupor, la impotencia y cierta irresponsabilidad. Cuando terminaron surgió la necesidad de marcar un camino de integración europea para la región, a fin de anclarla en la estabilidad. Ya en el año 2000, se le ofreció, por vez primera, una “clara perspectiva europea”. En 2003 el “apoyo inequívoco” a dicha perspectiva. Y en 2018 “una perspectiva creíble de ampliación”. Si la reiteración abusiva del sustantivo evoca la imagen difusa de una tierra atisbada, pero inalcanzable, los adjetivos empleados parecen admitir cierto fracaso en el empeño. Transcurridos 20 años desde el fin de las beligerancias, solo Croacia - Eslovenia nunca se consideró parte de la región – se ha incorporado a la UE. Serbia, Montenegro, Albania, Macedonia del Norte, Bosnia Herzegovina y Kosovo permanecen a la espera, y únicamente los dos primeros negocian la adhesión. El caso de Serbia, el mayor y más influyente, núcleo de la desintegrada federación yugoslava, permite ilustrar el problema de fondo.

Antes de dejar Serbia, en 2009, me preguntaron la probable fecha de su ingreso en la UE. Ante la imposibilidad de una respuesta oficial me atreví a aventurar, a título personal, “durante la década siguiente”, apostillando que el esfuerzo en reformar el país marcaría el momento. Me equivoqué. Hoy no osaría apostar por la década actual, aunque algunas voces más autorizadas ya lo han hecho. ¿Como explicar este retraso? ¿O se trata, más bien, de un bloqueo?

Serbia solicitó su ingreso en la UE a finales de 2009 y empezó a negociar su ingreso en 2014. Unas semanas después el actual presidente, Alexander Vucic, ganaba las elecciones legislativas con su partido progresista serbio, una escisión del populista y nacionalista partido radical, de cuyo antieuropeísmo proclamaba haberse desprendido. Desde entonces se mantiene en

el poder. Las negociaciones de adhesión continúan, pero parecen atascadas a menos de la mitad de camino. Es una situación que parece convenir a las élites dominantes del país y no inquietar a su población. En efecto, la perspectiva europea mantiene un clima favorable a la actividad económica y la inversión, en particular desde la entrada en vigor del Acuerdo de Estabilización y Asociación en 2013, porque facilita el comercio, cierta homologación con los estándares europeos, y se acompaña de ayudas financieras. Es cierto, sin embargo, que no se alcanza el pleno beneficio económico de la adhesión, como lo refleja el modesto crecimiento serbio en la última década. Las estrictas obligaciones de buena gobernanza política y económica, propias de la UE, no se aplican aún, dejando las manos libres para capturas y prácticas del poder que pueden seguir reportando pingües beneficios a quienes lo detentan.

Obtenida ya la liberalización del régimen de visados desde finales de 2009, la opinión pública serbia se muestra hoy menos interesada por la adhesión a la UE, con apenas la mitad a favor en las últimas encuestas, y es la más euroescéptica de la región. Una gran parte de la población considera Kosovo como símbolo máximo del nacionalismo serbio, desde que Slobodan Milosevic lo redescubriera como substitutivo eficaz del ya agotado comunismo. La gran mayoría se opone a su reconocimiento y, aunque pocos creen en una nueva guerra por su causa, muchos se dicen dispuestos a luchar por ella. Solo una pequeña minoría considera la UE como su prioridad en política exterior. Serbia refuerza el tradicional alineamiento con Rusia y estrecha la nueva dependencia económica de China, aunque en el grupo de los 16+1 figura entre los últimos en nivel de renta y los primeros en proximidad. Durante la pandemia el presidente no dudó en afirmar que no hay solidaridad europea y que el único salvador es China. Así, aunque la UE es el principal donante, solo una exigua minoría lo reconoce. Al tiempo que el gobierno serbio alimenta corrientes nacionalistas en el interior, se desmarca cada vez más de las posiciones comunes de la UE en política exterior. Serbia parece así ensayar un papel de actor equidistante, remedando el rol de no alineado durante la guerra fría.

El gobierno serbio sigue proclamando su voluntad de integrarse en la UE, pero alimenta un nacionalismo euroescéptico. Del lado europeo se confirma periódicamente la decisión de incorporar Serbia y algunos estados miembros cavilan nuevas fórmulas para facilitararlo, pero la UE parece haber agotado su imaginación o voluntad de lograrlo.

La UE, por su parte, muestra una creciente reticencia frente a su ampliación. Ya el anterior presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, enfrió toda perspectiva en este sentido durante su mandato. Después el presidente francés, Emmanuel Macron, no dudó en condicionar futuras ampliaciones a reformas previas en el seno de la UE. Los Países Bajos y Dina-

marca son especialmente reticentes, pero la fatiga es más generalizada. La ampliación ha dejado, efectivamente, de ser una prioridad europea, frente a las sucesivas crisis que han ido apareciendo. La económica, en particular, ha aumentado los temores al posible impacto que las nuevas adhesiones tendrían sobre el empleo. Con el Brexit se ha perdido, además, el más firme defensor de la causa. Las derivas políticas de Hungría, Polonia, Eslovenia y otros, los problemas de Bulgaria o Rumanía para atajar la corrupción y las dificultades en alcanzar acuerdos en una Unión de 27, han acentuado los temores ante la ampliación, en especial entre los países del núcleo fundador. Por lo que respecta a Serbia en particular, la UE cuestiona el dominio y abuso del partido en el poder sobre las instituciones del Estado, los medios de comunicación y la libertad de expresión. También la falta de acción ante la corrupción y el crimen organizado.

El argumento geopolítico de la estabilidad, que tanto jugó a favor de la gran ampliación hacia el este, ha perdido fuerza a medida que la guerra de los Balcanes quedaba atrás, los acusados de crímenes de guerra eran entregados y juzgados, y la región aparecía pacificada. Sin embargo, el congelado conflicto de Kosovo sigue como piedra en el camino. La UE permanece dividida en esta cuestión y no parece que vaya a cambiar en el futuro previsible. Aunque el reconocimiento de este territorio por parte de Serbia no es un requisito formal para entrar en la UE – lo es únicamente el establecimiento de un marco estable de relaciones - no deja de percibirse como tal desde Serbia y todo indica que, llegado el momento, algunos estados miembros lo pondrán sobre la mesa como condición.

Ante cuadro tan complejo y cargado, el gobierno serbio sigue proclamando su voluntad de integrarse en la UE, pero alimenta un nacionalismo euroescéptico. Del lado europeo se confirma periódicamente la decisión de incorporar Serbia y algunos estados miembros cavilan nuevas fórmulas para facilitararlo, pero la UE parece haber agotado su imaginación o voluntad de lograrlo. Ambos aparentan, mientras siguen instalados en sus zonas de confort, sin interés en modificar el *statu quo*. Retroalimentan así sus respectivas posiciones. Es una situación que se podría calificar de “aproximación asintótica”. Con ella se desvanece la fuerza tractora que la integración europea puede ejercer sobre la dinámica transformadora del país, que se mostró tan eficaz en la gran ampliación hacia el este.

Serbia utilizó en el pasado su potencial desestabilizador como baza geopolítica. No parece que quiera usarlo de nuevo, al menos en su versión clásica. Pero, la intimidad con Rusia y su entrega a China y posiblemente a otros actores regionales, así como la debilidad en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, suponen un potencial desestabilizador para la seguridad europea que no hay que ignorar. Si llegara a materializarse, la UE podría lamentar no haber utilizado plenamente su capacidad transformadora cuando estuvo en su mano.