

A VUELTAS CON EL PROCESO DE ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONSECUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LOS BALCANES OCCIDENTALES

Iván Ojeda Legaza¹

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Investigador Predoctoral

Resumen:

El Estado de Derecho forma, junto con la Democracia y los Derechos Humanos, los valores intrínsecos de la Unión Europea, consagrados a través del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, siendo asimismo un principio fundamental en todo Estado democrático y constitucional. La Unión Europea a través de la acción exterior, lleva décadas volcando parte de sus esfuerzos y recursos, en la consecución del Estado Derecho, en una zona geográfica que otrora fue un auténtico avispero, los Balcanes occidentales, compuesto por países que, desde hace años, son candidatos a entrar al club europeo de los veintisiete. Referirse a la aportación de la UE en cuanto a la consecución del Estado de Derecho en los Balcanes occidentales, pasa por hacerlo sobre la política de ampliación de la Unión. Sin embargo, han transcurrido más de diez años desde la adhesión de Croacia y a partir de ese momento, las acciones en este sentido se habían visto seriamente ralentizadas. Fue en 2018 cuando la Comisión abrió de nuevo la puerta a los Balcanes occidentales y volvió a hablarse sobre esa política de ampliación. A pesar de tratarse de un proceso harto complejo, Bruselas siempre ha entendido que el futuro de los Balcanes occidentales está en la Unión Europea y por ello invierte en políticas conducentes a ello, consciente de que los retos del futuro en este mundo globalizado requieren de una Unión Europea fuerte, sólida y estable. Esta aportación tratará de abordar la labor realizada hasta la fecha en

1 Investigador contratado predoctoral en formación del Programa Predoctoral de Formación del Personal Investigador de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con la financiación del Ilustrísimo Cabildo de Gran Canaria. Miembro del Grupo de Investigación Reconocido (Código GIR: 571) “Problemas Jurídicos Actuales” de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Estudiante del Programa de Doctorado Islas Atlánticas: Historia, Patrimonio y Marco Jurídico Institucional por la Universidad de la Laguna; la Universidad de las Palmas de Gran Canaria; Universidade Da Madeira y Universidade Dos Açores.

los Balcanes occidentales.

Palabras-clave: Balcanes occidentales; Unión Europea; Derechos fundamentales; Estado de derecho; Políticas de adhesión.

Introducción

A través del artículo 2 del TUE se sostiene que *“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados: miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”*.

Por otro lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge en su Preámbulo *ab initio* que *“Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”*.

Así, se evidencia que el Estado de Derecho se erige como uno de los pilares esenciales de la UE, definiéndose también como la base fundamental en el funcionamiento de la Unión. Esto se manifiesta en áreas como la aplicación efectiva de la legislación europea y se presenta como el garante del principio de tutela judicial efectiva, indispensable en los sistemas judiciales nacionales, que se sustentan en los principios de independencia, calidad y eficiencia, tal como se establece en el artículo 19 del TUE.

En lo relativo a la adhesión de un país europeo como miembro de la UE, conviene traer a colación el artículo 49 TUE, el cual establece que *“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”* y en aplicación de tal precepto es que la Unión viene tratando de prestar apoyo a los países balcánicos occidentales. La situación actual por países con respecto al proceso de integración es de lo más dispar, aunque si hay un término que podría definir a grandes rasgos el contexto en el que nos encontramos en la región balcánica occidental, esa palabra sería «estancamiento», sin embargo, Bosnia y Herzegovina muestra signos de optimismo, con la reciente apertura de negociaciones de adhesión a la UE, tras la recomendación por parte de la Comisión Europea, el pasado 12 de marzo de 2024, para la apertura de negociaciones de adhesión a la Unión con el país, *«una vez alcanzado el grado necesario de cumplimiento de los criterios de adhesión»*.

La influencia internacional de la región balcánica occidental

Los Balcanes occidentales ostentan hoy día un papel preponderante en la dinámica internacional. Su propio enclave, puente entre Europa, Asia y

Oriente Medio, convierte ya de por sí a la región en el objeto geopolítico de muchas miradas y de aviesos intereses.

Tanto es así, que entre los aspectos clave de la influencia internacional de la región balcánica, se encuentra la geopolítica y la seguridad, pues esta zona posee gran interés para la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y China, sin duda, las principales potencias mundiales. La integración en la Unión Europea siempre se ha considerado como un incentivo que conduciría a la implementación de las tan necesarias reformas políticas y económicas que los países balcánicos requieren. Desde la adhesión en 2013 de Croacia a la UE - siendo el segundo país balcánico occidental en hacerlo, detrás de Eslovenia que lo hizo en 2004 - han tenido que pasar más de diez años, hasta el inicio formal de las negociaciones de adhesión de Bosnia y Herzegovina, alcanzado en marzo de 2024, tras años en los que los avances parecían haberse congelado, debido a la lentitud y la aparente falta de compromiso por cumplir los criterios de adhesión estipulados por la UE (De Munter, 2024).

A ello se le suma la preocupación de Bruselas con la influencia que ejerce Rusia, en Bosnia y Herzegovina, donde se encuentra la República Srpska, pero sobre todo en Serbia, cuyo gobierno, encabezado por Aleksandar Vučić desde 2017, se considera próximo al de Vladímir Putin². Para ello, Rusia pretende ejercer su influencia recurriendo a la política energética y el ejemplo lo tenemos con el gasoducto *TurkStream*, que tras atravesar el Mar Negro y conectar con el gasoducto Tesla Pipeline, conecta Rusia con la Turquía Europea y tras atravesar Grecia, Bulgaria, Serbia y Hungría, conecta con Austria, en plena Unión Europea³. Todo ello parece obedecer a clara maniobra ejecutada desde el Kremlin, mediante la cual contrarrestar la expansión de la OTAN y de la UE en la región balcánica.

Prosiguiendo con el ámbito geopolítico, cabe destacar el papel ejercido por la OTAN en la región. Recordemos que la KFOR, que en junio de 2024 celebró su 25º aniversario, continúa operando en Kosovo, para garantizar el mantenimiento de la paz en el país⁴. La OTAN actualmente cuenta con 32 Estados miembros, de los cuales, cinco son países balcánicos, a saber: Eslovenia (2004); Croacia (2009); Albania (2009); Montenegro (2017) y Macedonia del Norte (2020)⁵.

2 El ejemplo paradigmático de ello lo tenemos con la influencia de Rusia en la campaña electoral de las elecciones presidenciales de Serbia de diciembre de 2023, donde Moscú se encargó de difundir *fake news*, a la vez que se demonizaba a la Unión Europea. Para más información, véase: <https://www.dw.com/es/la-influencia-rusa-en-la-campa%C3%B1a-electoral-serbia/a-67716135>. Página web consultada el 20 de junio de 2024.

3 *TurkStream*, el ambicioso gasoducto que une a Rusia y Turquía (y por qué es estratégico para Moscú). (2020). BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51048964>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

4 Para más información, véase: <https://jfcnaples.nato.int/kfor>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

5 Para más información, véase: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm.

Otro aspecto importante hace referencia a la economía y el comercio, dado el potencial económico de la región, derivado de su posición estratégica y de los recursos naturales con los que cuenta. Ello ha hecho que potencias como China se muestren interesados en invertir en la región - en especial en Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia y Montenegro -, en esta nueva política ideada por Pekín, mediante la cual pretenden aumentar su presencia e influencia económica en los grandes mercados globales, como también esta haciendo en África, algo visto con preocupación desde la Unión Europea⁶. En esta misma línea relativa a la economía y el comercio, conviene mencionar la iniciativa “Mini -Schengen”, impulsada por Serbia, Albania y Macedonia del Norte, a la que se une también Kosovo y que pretende posibilitar la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios, en la región balcánica, tratando de emular los beneficios del espacio Schengen en el ámbito de la cooperación económica y la integración⁷.

El ámbito migratorio es considerado también un aspecto relevante. Y es que, desde la crisis migratoria de 2015 y especialmente tras un repunte en 2019, los Balcanes occidentales han supuesto ser una de las puertas de entrada de los migrantes a Europa - junto con Canarias, Italia y Grecia -, fruto de lo cual la cooperación con la UE en el manejo de fronteras y gestión de migrantes se ha vuelto tarea indispensable. Esta cooperación de la Unión Europea ha posibilitado la implementación del los “Acuerdos de Estabilización y Asociación”, mediante los cuales, a través del “Instrumento de Ayuda Preadhesión” (IAP), se proporciona asistencia técnica y financiera a los países balcánicos, que a la postre les permiten mejorar sus capacidades de gestión fronteriza y asilo, lo que redundará en un mejor control de los flujos migratorios en la región balcánica, así como de las condiciones de los migrantes. El 5 de diciembre de 2022, la Comisión Europea presentó el “Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales”, el cual define las medidas a adoptar por los países balcánicos en su proceso de adhesión a la UE. En el marco del IAP III, en vigor en el periodo 2021-2027, la UE, entre 2021 y 2022, ha destinado ya a la región 201,7 millones de euros, destinados al apoyo de acciones relacionadas con la migración⁸.

Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

- 6 Para más información, véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57483190>, así como <https://www.11onze.cat/es/magazine/los-balcanes-cerca-china-lejos-ue/>, además de https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-19/expansion-china-balcanes-occidentales-puerta-cerrada-ue_3376532/ y también <https://www.descifrandolaguerra.es/china-en-bosnia-croacia-montenegro-y-serbia/>. Páginas web consultadas el 5 de septiembre de 2024.
- 7 Un mini-Schengen para los Balcanes Occidentales. (2019). Euronews. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2019/10/11/un-mini-schengen-para-los-balcanes-occidentales>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.
- 8 Ruta de los Balcanes Occidentales. Política de migración y Asilo de la UE. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/western-balkans-route/>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

Por último, en el campo de la diplomacia y las relaciones internacionales, habría que destacar la labor en el ámbito de las relaciones exteriores que está llevando a cabo Serbia, que si bien puede parecer contradictoria, porque a la vez que se esfuerza por establecer vínculos con la Unión Europea y la OTAN, hace lo propio con Rusia y China, lo cierto es que ello obedece a la voluntad de aquel país en obtener la máxima rentabilidad en el contexto económico y geopolítico, aunque su estrategia puede generar tensiones entre dos bloques - la UE y la OTAN por un lado y Rusia y China por el otro -, claramente contrapuestos. En el contexto diplomático, se hace necesario hacer mención al papel de mediador, ejercido por la Unión Europea, entre Serbia y Kosovo. Ambos países se muestran interesados en adherirse a la UE, que les insta previamente a resolver sus diferencias, las cuales presentan el principal escollo a cualquier avance en las negociaciones, habida cuenta de la negativa de Serbia a reconocer la independencia de Kosovo, proclamada en 2008⁹. Lo cierto es que tras el fin de la guerra de Kosovo hace 25 años, la situación de tensión entre serbios y albanokosovares alcanza niveles que se asemejan a los que podían vislumbrarse durante el conflicto. Prueba de ello lo tienen los altercados acaecidos a finales de septiembre de 2023, donde la policía kosovar se enfrentó a una treintena de hombres armados que se atrincheraron en un monasterio, abatiendo a tres de ellos y deteniendo a otros seis, en una acción que fue calificada por el gobierno de Pristina de terrorista y cuya responsabilidad vinculaban directamente a Belgrado, cuyo gobierno negó con rotundidad¹⁰.

Habida cuenta de la clara influencia internacional de la región balcánica occidental, el progreso de estos países dependerá de cuán alto sea su compromiso en mejorar sus relaciones internacionales, así como su economía y por supuesto, de la consecución de los estándares de democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, que a la postre les permitan ingresar en la Unión Europea.

Eslovenia y Croacia: modelos de integración de los países balcánicos en la Unión Europea

Hasta la fecha, dentro de los países balcánicos occidentales - lo que otrora fuese conocido como la antigua Yugoslavia -, tan sólo Eslovenia y Croacia, han conseguido adherirse a la Unión Europea.

Los eslovenos presentaron la solicitud de adhesión el 10 de junio de 1996, momento en el que también firmaron un Acuerdo con la UE, que

9 UE insiste en que Serbia y Kosovo deben reasumir el diálogo. (2023). Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/ue-insiste-en-que-serbia-y-kosovo-deben-reasumir-el-di%C3%A1logo/a-67174098>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

10 Fuerzas kosovares retoman monasterio tomado por grupo armado. (2023). Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/fuerzas-kosovares-retoman-monasterio-tomado-por-grupo-armado/a-66911915>. Página web consultada el 20 de junio de 2024.

entró en vigor el 1 de febrero de 1999, mediante el cual Eslovenia se comprometía a adoptar cuantas medidas se considerasen necesarias por parte de la Unión Europea, conducentes a la adhesión. Todo ello a tenor de la Estrategia de preadhesión de la Comisión establecida de acuerdo con el Consejo y mediante consulta del Parlamento Europeo¹¹. El Consejo Europeo acordó asociaciones de adhesión bilaterales para facilitar la adaptación de los Estados candidatos, basándose en los tres pilares de los criterios de Copenhague de 1993¹², a saber: democracia, Estado de Derecho, Derechos Humanos y protección de las minorías; economía de mercado; conformidad con los compromisos derivados de la condición de miembro.

Eslovenia debía cumplir con la asociación para la adhesión, consistente en el cumplimiento de una serie de *ítems* que posibilitaban la adhesión, una vez alcanzados ciertos objetivos, o tras corroborar que podían alcanzarse tras la realización de determinados ajustes. La asociación para la adhesión establecía: los ámbitos de acción prioritarios, tal y como se definen en el dictamen de la Comisión - a corto y medio plazo -; los medios financieros que permiten a cada candidato aplicar dichas prioridades; y las condiciones de aplicación de la ayuda. Todo ello sería monitorizado a través de un examen analítico y evaluado por la Comisión, encargada de comprobar los progresos alcanzados, los objetivos pendientes de alcanzar y los esfuerzos realizados del país, para llevar a cabo todo aquel reforzamiento legislativo que, tras detectarse, se les comunicara debía ser subsanado, en cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague. Eslovenia se adhirió a la UE el 1 de mayo de 2004, adoptando el euro como moneda oficial el 1 de enero de 2007 y siendo parte del espacio Schengen desde el 21 de diciembre de ese mismo año¹³.

Croacia solicitó la adhesión a la UE en 2003 y se le concedió el estatus de país candidato el 18 de junio de 2004. Tras un procedimiento similar al expuesto en el caso de Eslovenia, si bien se le requirió además el cumplimiento de una serie de requisitos, que resultaban del todo ineludibles. Tales condiciones pasaban por la necesidad de colaboración con Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, en la extradición de varios ciudadanos que se encontraban en el país y a los que se pretendía juzgar por hechos acaecidos durante la guerra de los Balcanes¹⁴, la resolución de disputas fron-

11 Para más información, véase https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/24a3_es.htm. Página web consultada el 4 de septiembre de 2024.

12 Conclusiones de la Presidencia adoptadas en el Consejo Europeo celebrado en Copenhague el 21 y 22 de junio de 1993.

13 Página web oficial de la Unión Europea. Perfiles de los Estados miembros de la UE: Eslovenia. Recuperado de: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/slovenia_es. Página web consultada el 4 de septiembre de 2024.

14 El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, se hizo cargo de juzgar los crímenes de guerra acaecidos durante los conflictos de los Balcanes de la década de 1990, en un mandato que se extendió desde 1993, hasta 2017. El TPIY se pronunció sobre crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad, violación de las leyes y costumbres de la

terizas con Eslovenia, resuelta en 2009 mediante un acuerdo arbitral, aceptado por ambos países y el levantamiento de la prohibición en la adquisición de bienes inmuebles por parte de ciudadanos extranjeros, por ser contrario esto al principio de libre circulación de bienes y capitales de la UE. Con todo, Croacia pasó a ser miembro de la Unión Europea el 1 de julio de 2013, adoptando el euro como moneda oficial y siendo parte del espacio Schengen desde el 1 de enero de 2023¹⁵.

La labor de la Unión Europea en los Balcanes occidentales en aras del Estado de Derecho

Para abordar la contribución de la UE en la consolidación del Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales, es necesario referirse a la política de ampliación de la Unión en esta región del sudeste europeo (Engelbrekt et al., 2021). Desde la adhesión de Croacia en 2013, las acciones en este ámbito parecieron estancarse. Sin embargo, en 2018, la Comisión reabrió la puerta a los Balcanes occidentales, renovando su compromiso con Albania, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte y Kosovo (Uriarte Sánchez, 2018). Esto se materializó a través de la Comunicación de la Comisión titulada «Una perspectiva de ampliación creíble y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales» del 6 de febrero de 2018¹⁶, reforzada por la Comunicación del 5 de febrero de 2020, «*Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*»¹⁷.

El artículo 49 del TUE establece que cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos puede solicitar su ingreso en la Unión. En aplicación de este precepto, la Unión ha tratado de apoyar a los países mencionados, como se refleja en

guerra, así como de graves violaciones de la Convención de Ginebra, siendo 90 los sentenciados por tales crímenes. El TPIY, ha sido junto con el Tribunal Internacional para Ruanda, los dos únicos Tribunales especiales creados por la ONU, para el enjuiciamiento y sentencia de los crímenes internacionales más graves, desde los juicios de Nuremberg y Tokio, tras la Segunda Guerra Mundial. Para más información, véase <https://www.icty.org/>.

- 15 Página web oficial de la Unión Europea. Perfiles de los Estados miembros de la UE: Croacia. Recuperado de: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/croatia_es. Página web consultada el 4 de septiembre de 2024.
- 16 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Perspectiva de ampliación creíble y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes occidentales (COM (2018) 65 final, de 6 de febrero de 2018). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0065>. Página web consultada el 9 de septiembre de 2024.
- 17 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Perspectiva de ampliación creíble de la UE para los Balcanes occidentales (COM (2020) 57 final, de 5 de febrero de 2020). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A-52020DC0057>. Página web consultada el 4 de septiembre de 2024.

la Comunicación de 2021 sobre la política de ampliación de la UE¹⁸. A raíz de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, que afectó significativamente a los Balcanes Occidentales, la UE ha seguido brindando a estos países un trato de socios privilegiados, invitándolos a participar en mecanismos e instrumentos de la UE, como las reuniones del Comité de Seguridad Sanitaria, la adquisición conjunta de contramedidas médicas, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, el Fondo de Solidaridad, la asistencia consular para la repatriación y la exención de las restricciones temporales de la UE a la exportación de material médico. Además, se les ha otorgado apoyo financiero a través del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión, facilitando el cumplimiento de la Estrategia marcada en las Comunicaciones mencionadas, con el objetivo de alcanzar condiciones políticas y económicas óptimas, mejorando la calidad democrática y económica del país, acercándose así al ansiado Estado de Derecho y cumpliendo con los valores de la UE consagrados en el artículo 2 del TUE: Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho. Este tercer pilar es un objetivo claro de la UE, reflejado también en su política de acción exterior para los Balcanes Occidentales (Hoxhaj, 2021).

Este programa de ayuda financiera, el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP), se basa en preferencias comerciales autónomas y acuerdos de cooperación, que tienen su origen en abril de 1997, tras los acuerdos de Paz de Dayton de 1995, que garantizaron la integridad territorial, independencia y soberanía de Bosnia y Herzegovina. En el marco del Consejo de Asuntos Generales, celebrado en Luxemburgo los días 29 y 30 de abril de 1997, se adoptó la Aproximación Regional para Europa Sudoriental (López-Jurado, 2018).

Asimismo, la UE establece seis ámbitos de asistencia en materia de Estado de Derecho: establecimiento de poderes judiciales independientes y de sistemas judiciales y penitenciarios modernos; refuerzo de la capacidad de las instituciones del sistema judicial; promoción del buen gobierno y la responsabilidad; refuerzo del control y la vigilancia del sistema judicial por parte de la sociedad civil; promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; mejora del acceso a la justicia. Esta asistencia, se configura en torno a dos líneas de actuación: diálogo político por un lado y apoyo financiero, mediante el IAP II¹⁹, por otro. En este último campo, cabe destacar que, aunque no es la única fuente de financiación de los Balca-

18 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre la política de ampliación de la UE (COM (2021) 644 final, de 19 de octubre de 2021). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0057>. Página web consultada el 9 de septiembre de 2024.

19 Que está destinado a financiar proyectos con un enfoque sectorial, en ámbitos como la estrategia de adhesión, haciendo hincapié en lo referido a democracia y Estado de Derecho, así como en crecimiento y competitividad.

nes occidentales, la UE asignó en el periodo 2014-2020 un total de 690 millones de euros, según datos del Tribunal de Cuentas Europeo²⁰, para apoyar el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en la región.

A este tenor y conscientes de la necesidad de un estudio y un análisis pormenorizado de la situación, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó en 2022 el Informe Especial titulado «*Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales: pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales*»²¹, donde se muestra el especial interés de la UE en que la región alcance los estándares necesarios en cuanto a este valor fundamental. El Estado de Derecho se vertebra en seis principios básicos, a saber: separación de poderes; procedimientos legislativos transparentes y democráticos; control judicial eficaz; seguridad jurídica; independencia e imparcialidad de los tribunales; igualdad ante la ley.

El Informe Especial concluye que, pese a los esfuerzos, si bien es cierto que el apoyo de la UE ha contribuido en la mejora de áreas como la eficiencia del sistema judicial y el desarrollo de la legislación correspondiente, se ha detectado por parte de los países cierta falta de voluntad política, imprescindible para avanzar en reformas que redunden en verdaderas potencialidades del Estado de Derecho en la región. Es por ello que el Informe emite cuatro recomendaciones: 1. Reforzar el mecanismo para promover reformas del Estado de Derecho en el proceso de ampliación; 2. Intensificar el apoyo a la sociedad civil implicada en las reformas del Estado de Derecho y la independencia de los medios; 3. Reforzar el uso de la condicionalidad en el IAP III; 4. Reforzar los informes sobre los proyectos y su seguimiento.

Contextualizando la Acción Exterior de la Unión Europea en los Balcanes Occidentales

En lo que respecta a la acción exterior de la UE, el artículo 3 del TUE establece que la Unión Europea «*afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos*», subrayando el Estado de Derecho como uno de sus valores fundamentales, tal como se menciona en el artículo 2 del TUE.

Asimismo, el artículo 3 del TUE también indica *in fine*, que la Unión contribuirá a la protección de los Derechos Humanos y al respeto de los

20 Que pueden ser consultados a través de la página web de la ampliación de la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, de la Comisión Europea. Recuperado de: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en. Página web consultada el 9 de septiembre de 2024.

21 Tribunal de Cuentas Europeo Informe especial: Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales (2022). Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales: pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales. Recuperado de: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-support-to-the-rule-of-law-in-Western-Balkans-01-2022/es/>. Página web consultada el 9 de septiembre de 2024.

principios de la Carta de las Naciones Unidas. Además, los artículos 21 y siguientes del TUE definen la labor de la UE en la acción exterior, basándose en los principios inspiradores de la Unión. Todo ello ratifica la importancia que la UE otorga al Estado de Derecho y que cobra especial relevancia e interés en la región de los Balcanes occidentales, donde la Unión ha venido volcando gran parte de sus esfuerzos en materia de política exterior, como se pretende exponer en el presente apartado.

En 2014, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho»²², donde se consagra el Estado de Derecho como aquel valor que tiene como finalidad *«Garantiza[r] que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales»*.

En cuanto a lo que acontece en los Balcanes Occidentales, es relevante mencionar los Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) firmados entre la UE y Macedonia del Norte (2004), Albania (2009), Montenegro (2010), Serbia (2013), Bosnia y Herzegovina (2015) y Kosovo (2016).

Recordemos que los AEA son acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales, que buscan fomentar el desarrollo económico y la estabilización de la región balcánica mediante una asociación con la UE. Estos acuerdos contemplan la *«Consolidación de las Instituciones y el Estado de Derecho»*, aunque su cumplimiento entraña cierta complejidad, debido a la falta de un mecanismo de control eficaz, más allá de los diálogos políticos, que han demostrado ser insuficientes, siendo un ejemplo claro de ello lo que ha venido ocurriendo con Macedonia del Norte (López-Jurado, 2018).

Asimismo, se torna necesario mencionar la conexión existente entre los procesos de estabilización y asociación en los Balcanes occidentales, con la proyección del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, dentro del contexto geopolítico. El vínculo entre ambos elementos se construye sobre la base de dos argumentos distintos, pero a su vez complementarios. Contamos, por un lado, con el interés mostrado por la Unión Europea, en proyectar el acervo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en los procesos de estabilización y asociación de la región balcánica occidental, con una doble justificación: de un lado, por intereses estratégicos en materia de estabilidad y prevención de conflictos y por otro, en función de la seguridad interna de la Unión Europea, la cual se convierte en justificación suficiente para la actuación de ésta en terceros Estados, cuando éstos representen una zona

22 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho (COM (2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa-88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1&format=PDF Página web consultada el 9 de septiembre de 2024.

de riesgo²³ para la Unión Europea. Obviamente, los intereses de los países balcánicos occidentales son distintos, aunque no por ello resultan excluyentes con respecto a las pretensiones de la Unión, con las que también se manifiestan conformes, por tratarse en definitiva de asuntos de interés común. Sin embargo, la motivación principal de estos países radica en la perspectiva de una futura adhesión a la Unión (Lirola Delgado, 2012) .

La acción exterior de la UE en los Balcanes Occidentales es fundamental en su agenda, como se evidenció en la fase preparatoria de la Presidencia del Consejo de la UE por España²⁴. En abril de 2023, el Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, del Gobierno de España, José Manuel Albares, visitó Serbia, Bosnia y Herzegovina, Albania y Macedonia del Norte, firmando memorandos de entendimiento para reforzar la colaboración en el proceso de integración europea de estos países²⁵. La crisis de Ucrania ha impulsado las acciones de la UE en la región, siendo el ejemplo más claro y reciente el de Bosnia y Herzegovina y la apertura de negociaciones de adhesión a la UE, tras la recomendación por parte de la Comisión Europea, el pasado 12 de marzo de 2024, e iniciando negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte. Montenegro y Serbia, que obtuvieron el estatus de países candidatos en 2010 y 2012 respectivamente, tienen sus procesos estancados. Kosovo, a pesar de haber solicitado la adhesión, no ha prosperado debido a que España, Chipre, Grecia, Eslovaquia y Rumanía no lo reconocen como Estado soberano tras su declaración unilateral de independencia en 2008, respecto de Serbia²⁶.

23 Entiéndase esto como una lista de supuestos ilícitos que puedan amenazar a la seguridad interior de la Unión Europea, como por ejemplo el terrorismo, la delincuencia organizada, la trata de seres humanos, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, delitos económicos, la ciberdelincuencia, etc.

24 España asumió del 1 de julio al 31 de diciembre de 2023, por quinta vez en su historia, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, siendo el responsable de organizar las reuniones del Consejo y representarlo ante otras instituciones de la UE. Para más información, véase: ‘Presidencia española del Consejo de la UE: ¿qué es y cuáles han sido sus resultados?’, recuperado de: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/Paginas/2023/300623-presidencia-espanola-consejo-europeo.aspx#:~:text=Espa%C3%B1a%20asumi%C3%B3%20d%20el%201%20de,otras%20instituciones%20de%20la%20UE>. Página web consultada el 4 de septiembre de 2024.

25 “Albares inicia una gira por los Balcanes para explicar las líneas generales de la Presidencia UE”. Nota de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 12 de abril de 2023. Recuperado de: https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2023_NOTAS_P/20230413_NOTA022.aspx. Página web consultada el 4 de septiembre de 2024.

26 Con lo que respecta a España, su posición en cuanto a Kosovo continúa inerte, motivada en buena parte por cuestiones internas de índole territorial [las pretensiones de los independentistas vascos y catalanes imposibilitan en buena medida que España apoye declaraciones unilaterales de independencia como la de Kosovo, aunque las circunstancias y el contexto general no resultan en absoluto equiparables] y porque España considera necesario un previo reconocimiento por parte de Serbia, pese a lo estipulado por la Corte In-

Lo cierto es que la Acción Exterior de la Unión Europea en Kosovo ha sido especialmente activa, si bien ha conocido diversas etapas, dado que como ya se ha apuntado, la actuación de la Unión en el país, no es un acto respaldado por todos los Estados miembros, si bien esto no ha supuesto un escollo para que se lleven a cabo diversas actuaciones políticas y económicas en el país, donde la Unión ha venido desarrollando sendas misiones, en el marco de la estrategia europea para los Balcanes occidentales, a través del Pacto de Estabilidad y Asociación, la participación activa en las negociaciones políticas orientadas a la consecución de un solución consensuada al problema territorial, así como mediante el desarrollo de tareas vinculadas con la consolidación de las estructuras de gobierno y el correcto funcionamiento del Estado de Derecho en el país (Olesti Rayo, 2013).

En suma, la presencia e implicación de la Unión Europea en los Balcanes occidentales resulta imprescindible, en aras de la estabilización política, económica e institucional y, por ende, de la consecución de los estándares del Estado de Derecho en la región²⁷.

ternacional de Justicia en la Opinión consultiva de 22 de julio de 2010 [Conformidad con el Derecho Internacional de la Declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo, de 22 de julio de 2010. Recuperado de: <https://www.dipublico.org/cij/doc/180.pdf>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024]. Pese a todo lo apuntado y más allá de lo que suceda con respecto a Kosovo, cuya política debería pasar por normalizar o suavizar las relaciones, resulta indudable que España debe mejorar sus relaciones diplomáticas con los países balcánicos occidentales, en aras de mejorar las relaciones en materia comercial, económica, cultural y de defensa. En este sentido ha ido la reciente política diplomática es España, que parece haber comenzado a despertar interés por la región balcánica occidental, así como por apoyar de una forma más intensa la adhesión de sus países a la Unión Europea. En este sentido, véase “Sánchez, abogado de los Balcanes”, recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20220730/8440952/sanchez-abogado-balcanes.html>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

- 27 A este tenor, conviene remarcar las últimas declaraciones de Majlinda Bregu, Secretaria General del Consejo Regional de Cooperación (RCC, según sus siglas en inglés), la cual expresó en la Conferencia de Embajadores ‘Albania Diplo 2024’, que tuvo lugar el pasado mes de agosto en Tirana, que *“La estabilidad de nuestra región radica en creer en la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales. Lamentablemente, esta creencia se ha visto sacudida ya que, según los datos aún no publicados del Barómetro de los Balcanes, el apoyo a la UE ha estado en su nivel más bajo en los últimos 6 años, con solo el 54%. Pero lo bueno es que la creencia en la cooperación regional, como requisito previo para el éxito de la integración en la UE, es del 80%. Para lograr la integración de la UE, necesitamos una cooperación regional exitosa. Si bien hemos visto algunos avances, es necesario implementar plenamente los compromisos asumidos, ya que fomentar la libre circulación de trabajadores entre los Balcanes Occidentales podría generar un aumento del 1,3% en el PIB. La credibilidad de la región está en riesgo, y los continuos bloqueos y retrasos en la implementación de obligaciones y compromisos tendrán altos costos”*. Asimismo, en mayo de este año, Bregu, que participó en la Conferencia de Alto Nivel de la Sociedad Civil de Liubliana que *“La Unión Europea será más fuerte con los Balcanes occidentales firmemente bajo su control”*, añadiendo además que *“Ante el peso de varias crisis consecutivas, la inercia de la UE se ha encontrado a menudo con la fatiga de la reforma de nuestra región y con unos registros de reforma poco convincentes, lo que ha creado muchos círculos viciosos en lugar de círculos virtuosos. Hasta que se materialicen las aspiraciones de unos 18 millones de ciudadanos de una Unión más fuerte que pueda ser más, con los Balcanes Occidentales firmemente en su seno, el*

Reflexiones finales

Pese al paso de los años y la aparente calma que vive hoy día la región, lo cierto es que las cicatrices siguen estando abiertas en una sociedad que no termina por pasar página, lo cual puede hacerse notar cada cierto tiempo en los contextos más insospechados²⁸. Por desgracia, el transcurso del tiempo parece que no será suficiente para limar las asperezas entre los diferentes países balcánicos occidentales, lo cual significa que la Comunidad Internacional y las Instituciones, como la Unión Europea y el Consejo de Europa, tienen y tendrán un papel más que significativo, sobre todo en aras de la adhesión a la UE de Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte, Albania y Kosovo, esta última una vez se resuelvan las divergencias existentes entre Belgrado y Pristina.

Resulta indudable que el apoyo exterior es crucial, pero también es indispensable que los países balcánicos occidentales, en pos de la consecución de los estándares de Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, que les permitan avanzar, consigan de una vez y para siempre enterrar las rencillas del pasado que les impiden construir un futuro juntos, donde imperen en la región la ansiada paz y la estabilidad, que durante tanto tiempo han venido anhelando sus ciudadanos.

Referencias

DE MUNTER, André. **Los Balcanes occidentales**. En *Fichas temáticas de la Unión Europea*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/168/los-balcanes-occidentales>, 2024;

ENGELBREKT, Antonina Bakardjieva., Moberg, Andreas., Nergelius, Joakim., Besselink, Leonard., & Halmi, Gábor. **Rule of Law in EU. 30 years after the fall of the Berlin Wall**. (Vol. 15). Oxford. London. New York. New Delhi. Syd-

Mercado Común Regional (MCR) está acercando a la región y al Mercado Único de la UE, acelerando ambos la convergencia tan necesaria entre el Banco Mundial y la UE. Aquí es donde el RCC está poniendo todo su foco. Pero vamos contra el reloj y los impactos concretos y las inversiones más importantes deben sentirse sobre el terreno lo antes posible” y apostillando asimismo que “*Mientras esperamos con esperanza que el futuro de las próximas elecciones se desarrolle de manera positiva, a pesar de nuestra incapacidad para influir directamente en él, también esperamos de la próxima Comisión de Ampliación una culminación ágil, decisiva, creíble, previsible e irreversible de las aspiraciones generacionales para la integración de nuestra región en la UE. Una Europa centrada en las personas, adaptable, reformada, revitalizada e inclusiva, con nuestra región firmemente integrada, sigue siendo la inversión óptima en paz y seguridad para todo el continente*”. Recuperado de: <https://www.rcc.int/news/878/bregu-european-union-will-be-stronger-with-western-balkans-firmly-in-its-fold>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

- 28 Esto pudo verse por ejemplo, durante la Eurocopa de 2024, donde las aficiones de Albania, Croacia y Serbia, se cruzaron insultos y mensajes que hacían despertar reminiscencias del pasado, tal y como se extrae de “El fútbol y las heridas del pasado: la Eurocopa saca a relucir los conflictos en los Balcanes”, recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/5523262/0/futbol-las-heridas-pasado-eurocopa-saca-relucir-los-conflictos-los-balcanes/>. Página web consultada el 5 de septiembre de 2024.

ney: Ed. Hart, 2021;

HOXHAI, Andi. **The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans.** *Hague Journal on the Rule of Law*, 13(1), 143-172. <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00148-w>, 2021;

LIROLA DELGADO, Isabel. **La proyección del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el proceso de estabilización y asociación en los Balcanes Occidentales.** En *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea* (p. 195-216). Madrid: Ed. Iustel, 2012;

LÓPEZ-JURADO, Carmen. **El Estado de Derecho en la acción exterior de la Unión Europea en los Balcanes Occidentales.** En *Estado de Derecho y Unión Europea* (p. 425-448). Madrid: Ed. Tecnos, 2018;

OLESTI RAYO, Andreu. **La acción exterior de la Unión Europea en Kosovo.** En *Conflictos, Nuevos Colonialismos y Derechos Humanos en una Sociedad Internacional en crisis: Vol. XIII* (p. 411-451). Pamplona: Ed. Aranzadi, 2013;

URIARTE SÁNCHEZ, Carlos. **La política de ampliación de la UE: la nueva estrategia para los Balcanes Occidentales.** En *Europa como tarea: a los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya* (p. 307-324). Madrid: Ed. Marcial Pons, 2018.