

# La política exterior española en los Balcanes: Un potencial desaprovechado

**Sofía Sebastián**

» La política exterior española hacia los Balcanes se remonta casi exclusivamente a los años noventa luego de la desintegración de la antigua Yugoslavia. Con la guerra de Bosnia en 1992 se inició una nueva etapa en la cooperación española que hasta ese momento había estado centrada en el norte de África, Oriente Medio y América Latina. La participación española en los Balcanes ha estado guiada por el interés en el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región, dentro del marco general de intervención de la comunidad internacional. Dicha participación se ha llevado a cabo a través de tres vías principales: un marco general de política exterior definido en función de las directrices de la comunidad internacional (hasta 2008); el despliegue de tropas en la zona; y la asistencia de cooperación en la reconstrucción física y pacificación de la región.

La política hacia los Balcanes ha sido generalmente positiva aunque no ha destacado significativamente hasta fechas recientes. En líneas generales y desde el conflicto bélico yugoslavo, la actuación de la diplomacia española ha estado influenciada por las directrices marcadas por la comunidad internacional y particularmente por la Unión Europea, especialmente en lo referente al proceso de estabilización y asociación (el marco de acceso de los Balcanes a la Unión Europea). Esta política se ha mantenido de manera continuada hasta el año 2008, con motivo de la declaración unilateral de independencia de Kosovo y la oposición española a pesar del apoyo masivo de países miembros de la UE. Como resultado de esta situación, España se ha encontrado dando un giro involuntario en su trayectoria de política exterior en los Balcanes, adoptando una línea más unilateral y buscando de manera apresurada una salida viable en la región. La estrategia de salida, desafortunadamente, no ha sido compensada con el diseño

## CLAVES

- La participación española en los Balcanes ha estado guiada por el interés en el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región.
- La diplomacia española ha sido marcada por las directrices de la comunidad internacional y particularmente de la Unión Europea.
- A pesar de todos los recursos humanos y económicos invertidos en la última década, es muy posible que España se retire de la región sin un legado sólido.

»»»»» de una estrategia de política exterior en la región a largo plazo.

La participación española en los Balcanes ha sido más significativa en lo referente al despliegue de tropas y a la cooperación en la reconstrucción y el desarrollo; aunque ambos instrumentos se encuentran en fase de repliegue en la actualidad. El despliegue de tropas ha sido importante, especialmente durante la guerra de Bosnia. Más de 8.000 militares españoles realizaron funciones de ayuda humanitaria y escolta bajo la autoridad de Naciones Unidas por las que obtuvieron numerosas distinciones, incluyendo la construcción de la plaza de España en Mostar en agradecimiento por el trabajo realizado por los cascos azules españoles en la estabilidad y la reconstrucción de la ciudad. España también ha participado activamente en las operaciones de paz en Kosovo. Más de 22.000 militares han sido desplegados en diez años. Las tropas españolas se establecieron principalmente en la provincia kosovar de Istok y levantaron también un destacamento en el valle de Osojane para la protección de los retornados serbios. Además de las participaciones de tipo humanitario, España ha estado involucrada activamente desde 2004 en la fuerza europea EUFOR Althea en Bosnia, con un contingente actual de 304 efectivos (de un total de 2.000 tropas). España lidera el Batallón Multinacional de Maniobra, que desde marzo de 2007 se constituye como la estructura básica de EUFOR, junto con la Unidad Integrada de Policía, también bajo mando español.

Con respecto a la ayuda al desarrollo, la política de cooperación española ha sido muy significativa en términos cuantitativos en Bosnia. Efectivamente, Bosnia es el país que más ayuda ha recibido en el ámbito de Europa central y Oriental y de los Balcanes con un desembolso de más de 350 millones de dólares en AOD bilateral. Dicho desembolso ha convertido a España en uno de los mayores donantes europeos en este país en los últimos años. La ayuda a Bosnia ha estado fundamentalmente dictada por las circunstancias post-bélicas; aunque la asistencia ha evolucionado a lo largo de los años. Con el inicio del proceso de integración europea y la transformación de la

región, la agencia de cooperación española se ha centrado más en la consolidación del Estado en el marco del proceso de integración. A nivel regional, la asistencia española en los Balcanes ha estado centrada en el aumento de las capacidades institucionales y económicas; y en el aumento de la capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz, reconociendo la íntima relación entre seguridad y desarrollo. La asistencia se ha centrado mayoritariamente en Bosnia, Albania, Serbia y Montenegro; aunque con el nuevo plan director de la cooperación española, hecho público a principios de 2009, los Balcanes dejarán de ser receptores de cooperación española. La oficina de cooperación que se abrió en 2001 en Sarajevo se cerrará tan pronto como se finalicen los proyectos en curso.

### **UN POTENCIAL DESAPROVECHADO**

Uno de los datos más sorprendentes de la política exterior española en los Balcanes ha estado relacionado con la distancia existente entre el despliegue significativo de tropas y de asistencia, especialmente en Bosnia, y la capacidad del gobierno español de formular una estrategia más influyente y de mayor contenido político en el marco de la UE. Resulta llamativo, por ejemplo, que España haya figurado como uno de los mayores donantes europeos en Bosnia y que, paradójicamente, su influencia en la delineación de la política exterior europea en este país haya sido mínima. Efectivamente, de acuerdo con la AOD bilateral, España gastó casi 50 millones de dólares en el 2008 en cooperación al desarrollo en Bosnia, sólo por detrás de Alemania, y bastante por delante del gigante de Estados Unidos que en el mismo año gastó poco más de 20 millones y del Reino Unido que gastó aproximadamente 5 millones (estos dos países lideran la política internacional en el país balcánico). Si bien es cierto que tanto Estados Unidos como el Reino Unido forman parte de la Comisión Directiva del Consejo de Implementación de la Paz (PIC), creado en 1996 como apoyo ejecutivo al Alto Representante (AR), la ausencia de una política europea coherente en los últimos años en este país ha ofrecido una oportu-

nidad de influencia que ha sido desaprovechada por varios países europeos, entre ellos España.

Existen varias razones por las cuales la política española en los Balcanes ha carecido de vigor. La primera es la falta de una visión estratégica que vaya más allá de las áreas tradicionales de influencia española como por ejemplo América Latina. Así queda demostrado con la retirada de efectivos españoles y de asistencia bilateral sin que dicho repliegue se vea compensado con otros instrumentos de acción exterior, o con una estrategia de política exterior de mayor envergadura. Como resultado, y a pesar de todos los recursos humanos y económicos invertidos en la última década, es muy posible que España se retire de la región sin un legado sólido sobre el que construir lazos económicos y políticos que sirvan de puente para lanzar proyectos de inversión a medio y largo plazo.

La falta de medios operativos también ha limitado de manera importante la política exterior española en la zona.

## **España debe presentar una hoja de ruta de acceso a la UE para los Balcanes**

Mientras que el despliegue de tropas y de ayuda bilateral han sido significativos en países como Bosnia, llama la atención la ausencia de embajadas en países como Albania y Macedonia hasta hace apenas tres

años (en Montenegro todavía no existe embajada); y la falta de un marco de cooperación al desarrollo en Macedonia. Estas ausencias han dificultado la delineación de una política regional que haga frente a las fuentes de inestabilidad que todavía son prevalentes en la región como, por ejemplo, el crimen organizado, la discriminación de minorías étnicas, la falta de consolidación de las capacidades estatales, etc.

Finalmente, la falta de coordinación (especialmente entre el ministerio de defensa y el ministerio de asuntos exteriores) y el recurso a una estrategia de relaciones bilaterales con algunos países

de la región en los últimos años (como por ejemplo Serbia), no sólo han coartado la política exterior española en la región sino que también han dañado su imagen. En este sentido el anuncio de la retirada de tropas de Kosovo efectuado por la ministra de defensa en marzo de 2009, aparentemente sin la previa consulta y aprobación del ministerio de asuntos exteriores, causó gran conmoción dentro y fuera de España. A pesar de que otros países europeos ya habían anunciado un repliegue progresivo de tropas, la decisión fue tomada sin previa consulta de socios internacionales y causó daños importantes en la imagen de la política exterior de España. El incremento de contactos bilaterales entre España y Serbia en los últimos meses, caracterizado por un aumento significativo de visitas de altos funcionarios de los dos países, también podrían causar daños en las relaciones de España con otros países en la región y delimitar su capacidad para delinear una política de mayor importancia regional.

## **OPORTUNIDADES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Son varios los retos y oportunidades que se presentan en la región y que España debería encauzar durante su periodo de Presidencia Europea. En primer lugar, la ausencia de una clara estrategia a nivel europeo ofrece una oportunidad valiosa para que España no sólo defina su posición de manera más coherente, sino para que también ayude a delinear la política europea en el período post-Lisboa, en función de un compromiso firme con el proceso de integración europea y de los retos que la región enfrenta en estos momentos. En este sentido, España debe presentar una hoja de ruta de acceso a la UE (con fechas y retos claros) durante las reuniones que tenga programadas con los mandatarios de los Balcanes, liderando un renovado ímpetu y compromiso europeo con la región. La consolidación del régimen de exención de visados en los Balcanes, que se extendió en 2009 a Serbia, Montenegro y Macedonia, representa una oportunidad clara para promover este compromiso europeo y proporcionar beneficios inmediatos para países como Bosnia y Albania;



»»»»» siempre y cuando se cumplan con las directrices marcadas por la Comisión Europea. El avance en el proceso de integración europea en Croacia también representa un objetivo claro (dadas las expectativas de que este país se una al club europeo en el 2012); así como en el resto de la región.

Con respecto a los países de la región, los retos son significativos, y España debe tomar nota de ellos a la hora de definir su agenda balcánica durante la Presidencia Europea. Bosnia, por ejemplo, se enfrenta a varios retos, como la decisión del cierre de la Oficina del Alto Representante, y representa una de las claras prioridades en la región. La reforma constitucional que Suecia y Estados Unidos iniciaron en octubre de 2009 no ha dado los resultados esperados y España hereda un proceso complejo que puede politizarse en un año electoral. Existe además el riesgo de que dicho proceso siga los pasos del “paquete de abril” (el proceso de reforma constitucional que fracasó rotundamente en circunstancias similares cuatro años atrás). España debería ser precavida y no caer en los mismos errores cometidos entonces, incluyendo el declive del diálogo político como resultado de la campaña electoral; el peligro de imponer plazos apresurados y la exclusión de actores clave en el proceso de negociación. Es difícil que se consiga resolver el escollo constitucional durante la Presidencia española (dado el deterioro progresivo del clima político en el país), pero se podría obtener un acuerdo limitado que sirva de base de consenso para futuras negociaciones y que permita continuar con el proceso de reforma definido por la UE. El objetivo prioritario debe ser mantener a Bosnia en el marco de reforma europeo y evitar a toda costa que el clima político empeore según avanza la campaña electoral.

Los retos (y riesgos) con respecto a Serbia y Kosovo son también importantes; especialmente en dos sentidos. En primer lugar, la Corte Internacional de Justicia se pronunciará en torno a la independencia de Kosovo durante la Presidencia española. El resultado del dictamen podría poner a España en una situación difícil; especialmente en caso de no ser lo suficientemente claro. España debe mantener una posición lo más neutral posi-

ble y tratar de buscar un consenso en el seno de la UE. En segundo lugar, España debe trabajar duro para mantener un equilibrio razonable en la región y evitar que su apoyo a Serbia en la cuestión de Kosovo perjudique sus prioridades regionales y las relaciones bilaterales. En este sentido, España no puede perder de vista el proceso de integración europea en Albania y Macedonia; especialmente dados los riesgos que se presentan en los próximos meses en estos dos países. Por una parte, aunque la UE ha anunciado que la decisión de iniciar negociaciones de acceso con Macedonia será tomada durante la Presidencia española, Grecia podría utilizar su veto para bloquear el proceso. Por otra parte, la situación política en Albania, con una oposición que se resiste a acudir al parlamento en protesta por los resultados de las elecciones, podría perjudicar seriamente las opciones de este país para ser aceptado como candidato oficial. España debe por tanto actuar como mediador y asegurarse de que la maquinaria del proceso de integración europea continúe, siempre y cuando las condiciones marcadas por la UE sean cumplidas.

*Sofía Sebastián es investigadora asociada de FRIDE*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)**

---