

Referéndum constitucional en Serbia: ¿reforma democrática e integración euro-atlántica en suspenso?

Jos Boonstra

Investigador *Senior*, programa de Democratización, FRIDE

El 28 y 29 de octubre pasados, un poco más de la mitad de los ciudadanos serbios fueron a las urnas y votaron a favor de una nueva constitución. En casi todos los países, un hecho de esta naturaleza sería todo un acontecimiento. Sin embargo, en la Serbia actual, éste no es el caso. El proceso que derivó en el referéndum, así como las cuestiones que el país necesitará encarar, parecen estar nublados por y vinculados con el momento en que se tome una decisión internacional sobre Kosovo. Los políticos serbios con orientación democrática están interesados fundamentalmente en cómo se sucederán los hechos. Es decir, contemplan de forma constante el "dilema sobre Kosovo" en lugar de conducir al país hacia la reforma estructural.

¿En qué punto se encuentra Serbia ahora?

Seis años después del viaje sólo de ida de Milošević a La Haya y más de tres años tras el brutal asesinato del líder reformista serbio, Zoran Đjindjić, Serbia no ha mostrado un progreso significativo en términos de reforma estructural, consolidación democrática o integración euro-atlántica. Mientras países vecinos en los Balcanes caminan hacia convertirse en miembros de la OTAN –Albania, Croacia y Macedonia- y de la UE –Bulgaria y Rumania, que es probable que sean seguidos por Croacia-, Serbia está quedando notablemente rezagada. Otro vecino directo, Bosnia y Herzegovina (BiH), también está progresando en algunos campos; por ejemplo, la reforma del sector de defensa está encaminada y se han entablado conversaciones con la UE sobre el Acuerdo de Estabilización y Asociación (SAA, por sus siglas en inglés) aunque avanzan a paso lento. La cuestión ahora es qué lugar ocupa Serbia en este panorama regional.

Desafortunadamente, las noticias que llegan de Belgrado acerca del frente de integración no son positivas. Las conversaciones con la UE sobre el SAA se han interrumpido como consecuencia de la falta de cooperación de Serbia con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY). Del mismo modo, la OTAN está esperando que Ratko Mladić, el principal sospechoso de crímenes de guerra de Serbia, sea enviado a La Haya antes de nombrar a Belgrado miembro de la Asociación para la Paz (APP). No obstante, el pueblo de Serbia, devastado por la guerra y carente de toda esperanza, parece indiferente tanto a la ampliación euro-atlántica, como respecto de enviar a Mladić a La Haya. Cansados de la política de Belgrado, muchos serbios se abstuvieron de votar en elecciones anteriores y están preocupados, sobre todo, por su supervivencia diaria desde el punto de vista económico. En este sentido, llamó la atención que la muerte de Milošević, que convocó el interés de los medios de comunicación internacionales, no provocara ninguna revuelta significativa en Serbia.

Los círculos políticos de Belgrado no han logrado dar comienzo al debate nacional sobre las cuestiones internas más urgentes del país. La preocupación por la lucha política interna ha impedido que se realizaran debates serios respecto de cuestiones existenciales como el legado de la guerra en Serbia, la cooperación con el TPIY, la integración euro-atlántica, una nueva constitución para Serbia o la situación de Kosovo. En este sentido, la reciente independencia de Montenegro resultó una gran sorpresa para muchos serbios. Por su parte, el gobierno no sólo tardó en reconocer la independencia del país vecino, sino también en darse cuenta de que la disolución de la unión cambió la situación política misma de Serbia.

Posteriores gobiernos débiles con orientación democrática –que debieron maniobrar con cuidado entre la apertura del país hacia Occidente y el compromiso con nacionalistas radicales y ex asistentes de Milošević- no lograron abordar y manejar la reforma y la consolidación democrática. Serbia desconoce su rumbo y sus políticos insisten en

pensar en una "sucesión ideal de los hechos". "En cuanto exista una nueva constitución, podemos celebrar elecciones. Cuando exista un nuevo gobierno, podría haber suficiente apoyo para atrapar y entregar a Mladić; y cuando Serbia haya entrado en la APP y esté negociando con la UE, tal vez sea posible hacer concesiones en lo que respecta a Kosovo. Por último, en cuanto se resuelva la cuestión de Kosovo, se podrá comenzar a trabajar en pos de la integración". En la opinión de los políticos serbios, todas las cuestiones significativas están relacionadas entre sí; todas ellas conducen a lo que todos los políticos conocen pero escogieron pasar por alto públicamente: la pérdida de Kosovo o, en el mejor de los casos, la necesidad de trabajar de forma constructiva con los albanos-kosovares dentro de un nuevo marco.

La comunidad internacional, en alguna medida, también está pensando en una "sucesión de los hechos". Desde su perspectiva, sólo es posible una mayor integración en la OTAN y la UE si Serbia coopera por completo con el TPIY. De hecho, parece que las decisiones definitivas tomadas respecto de la situación de Kosovo son oportunas únicamente cuando existe un gobierno democrático nuevo y fuerte, o cuando en Belgrado existe un gobierno radical nacionalista débil. En el primero de los casos, es de esperar que el gobierno tenga suficiente fortaleza para superar la probable pérdida de Kosovo, en tanto que en el último caso, los radicales -cuya política apunta principalmente a conservarla como parte de Serbia- se convertirían en los responsables de perder la provincia. La comunidad internacional, liderada por la UE, la OTAN y EE.UU., debería evitar quedarse paralizada por los argumentos sobre la "sucesión de los hechos" que usan los políticos serbios. Ahora, más que nunca, se necesita asistencia para arraigar más las instituciones y procedimientos democráticos.

Serbia es un país clave para los intereses de Occidente en los Balcanes. Es el país con mayor población de los Balcanes Occidentales y tiene importancia desde el punto de vista estratégico debido a que limita con todas, excepto una (el Estado miembro de la UE, Eslovenia), de las antiguas repúblicas yugoslavas. Serbia se encuentra situada estratégicamente sobre varias intersecciones; sus fronteras albergan a minorías sustanciales (albanos en el Valle Prešovo, bosnios en la región de Sandžak y húngaros en Vojvodina), y una gran cantidad de serbios vive en países vecinos como Croacia, la República Srpska de BiH y la disputada Kosovo. Serbia debe ser el eje de la estabilidad duradera en el sudeste de Europa. Si la comunidad internacional desea poner fin al capítulo sobre el nacionalismo extremo, la violencia étnica y los Estados débiles en los Balcanes, no debería concentrarse sólo en resolver la situación de Kosovo, sino también en Serbia, que permanecerá en el centro de la política y el desarrollo del sudeste europeo.

En lo que respecta al problema de la sucesión de hechos, se dio un paso cuando, a principios de junio, se disolvió la unión de Estados de Serbia y Montenegro (SCG). Los dos países son independientes y ahora pueden ir en busca de sus propios intereses nacionales con más velocidad. Sin lugar a dudas, es importante establecer relaciones cercanas y saludables entre ellos. Una relación de esa índole tomará tiempo, pero parece inevitable debido a la "historia de hermandad" e intereses económicos que continúan enlazando a ambos países. Aun así, debe abordarse la mayor parte de los problemas políticos y sociales de Serbia. Los problemas pueden encuadrarse dentro de los siguientes tres títulos:

1. La democratización y la política de Serbia;
2. La integración euro-atlántica serbia y la cooperación con el TPIY; y
3. Kosovo.

Si se evalúan cada una de estas áreas, pueden extraerse unas pocas conclusiones acerca de las prioridades para Serbia, en términos generales, y sus principales fuerzas democráticas, en términos específicos. No todas las conclusiones son negativas; de hecho, en algunos campos, se ha progresado de manera significativa. No se pueden superar de un día a otro cuatro guerras brutales y una inmensidad de vidas humanas perdidas. La nación necesita tiempo para aprender a aceptar su pasado reciente.

La democratización y la política de Serbia

Una nueva constitución

Alrededor de la mitad del electorado serbio acudió a las urnas a finales de octubre para votar una nueva constitución. Resulta abrumador pensar que aquellos que lo hicieron dijeron "sí" a la nueva ley fundamental apoyada por todos los partidos políticos y respaldada por la Iglesia Ortodoxa Serbia. Si bien las grandes instituciones internacionales como la UE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa quedaron satisfechos tanto con la conducción como con el resultado del referéndum, organizaciones no gubernamentales locales (ONG) y observadores informaron acerca de varias irregularidades graves. Se sospechó que el gobierno –por temor a que menos de la mitad del electorado desilusionado emitiera su voto- permitió que la gente votara en nombre de amigos y parientes, y sin identificación. Más aún, en algunas áreas la concurrencia de votantes fue muy inferior a la que se afirmó oficialmente e, inclusive, informes revelaron que se rellenaron las urnas. Para los partidos gobernantes, resultó crucial que se aprobara el referéndum a fin de poder avanzar hacia las elecciones y otros obstáculos políticos. El referéndum no estuvo muy controlado por organizaciones internacionales y tanto el círculo gobernante político como la comunidad internacional mostraron un claro interés en quitarse de encima la cuestión de la constitución, convenciendo a la población serbia desilusionada de votar sin haber recibido información adecuada sobre las repercusiones de una nueva constitución.

Hace más de cinco años, el Primer Ministro Vojislav Koštunica –entonces Presidente- prometió comenzar a trabajar en pos del reemplazo de la constitución de la "era de Milošević". Después de mucha demora, el borrador atravesó el parlamento de manera repentina unas pocas semanas antes del referéndum. Existen varias razones para explicar la velocidad con la que necesitaba adoptarse la constitución. En primer lugar, abrió el camino para las elecciones que tendrán lugar a finales de este año o a principios de 2007; en segundo lugar, la UE ha estado exigiendo una nueva constitución durante años; y en tercer lugar, la independencia montenegrina trajo la cuestión a un primer plano.

La parte del texto que merece más atención es el preámbulo, que establece que "Kosovo es parte integrante de Serbia". Esta fue la única manera de lograr que el Partido Radical Serbio (SRS) –en oposición, pero cuya aprobación se necesitaba para alcanzar una mayoría de dos tercios- aceptara el texto y de que el gobierno minoritario encabezado por el Partido Democrático Serbio (DSS) de Koštunica recibiera el apoyo usual del ex Partido Socialista de Serbia (SPS) de Milošević. Además, tanto la coalición gobernante como el Partido Democrático (DS) liderado por el Presidente Tadić parecen pensar que este preámbulo fortalecerá la posición legal de Serbia en las negociaciones sobre la situación definitiva de Kosovo. En esencia, el apuro por obtener la aprobación pública está relacionado indirectamente con el dilema sobre Kosovo, y los líderes de Serbia pueden usarlo para argumentar que su pueblo considera que Kosovo es parte de Serbia.

¿Constituye esta constitución una mejora en lo que respecta a la toma en consideración de los desafíos futuros por parte de Serbia? Probablemente no. Este texto bloqueará el establecimiento de buenas relaciones con una Kosovo independiente. Incluso podría conducir a tensiones con otros Estados vecinos que podrían entablar relaciones comerciales con los kosovares. Más aún, la UE no negociará la condición de miembro con un país que plantea un reclamo territorial respecto de otro Estado independiente. El callejón sin salida en el que se encuentran en la actualidad las relaciones con Turquía muestra las complejidades que pueden originarse en disputas por territorios no resueltas. También han existido críticas en Serbia que afirmaban que la constitución muestra tendencias centralizadoras; es decir, que fortalece que el gobierno continúe ejerciendo el control de consejos municipales y alcaldías, mientras en la mayoría de los países europeos se tiende hacia la descentralización (como es el caso de Macedonia). Algunas minorías también parecen menos protegidas que antes; por ejemplo, en la constitución se establece que el serbio es el único idioma oficial hasta que se preparen

y aprueben nuevas leyes. No obstante, no queda claro ni qué leyes se aprobarán para resguardar el derecho de usar lenguas minoritarias ni cuándo, y ello potencialmente constituye una preocupación de los grupos defensores de los derechos humanos y las minorías de Serbia.

Sin lugar a dudas, acelerar el proceso para votar la constitución fue el resultado del "problema de la sucesión de hechos". Sin una nueva constitución, no habría elecciones. Y con la demora en las elecciones, podría haberse tomado ya una decisión internacional respecto de Kosovo, que es probable que hubiera resultado en la pérdida de las elecciones por parte de los partidos democráticos en beneficio del sentimiento nacionalista y radical. Si observamos los intereses de las comunidades internacionales, podríamos preguntarnos si el escaso control de las elecciones que –por no decirlo de otra manera- no fueron del todo ordenadas, y la aceptación de una constitución llena de defectos en lo que concierne a varias cuestiones han ayudado a la consolidación de la democracia en Serbia. Ello ilustró de qué manera la comunidad internacional, como los políticos serbios, todavía piensan en términos de una "sucesión de los hechos". Tal vez, la comunidad internacional se hallaba demasiado apresurada por apoyar al gobierno serbio actual al aceptar que la constitución debería ser aprobada de inmediato de manera que los serbios pudieran avanzar hacia los obstáculos más serios, es decir, las elecciones parlamentarias y presidenciales, y Kosovo.

Las elecciones parlamentarias y presidenciales

En la actualidad, existen planes para llevar a cabo elecciones a finales de diciembre. El gobierno de la minoría y el partido de la oposición DS del Presidente Tadić, explicaron dos motivos para acelerar las elecciones. En primer lugar, el poder ejecutivo actual no puede tomar decisiones severas porque depende del apoyo del SPS y, por ende, se encuentra atado de pies y manos en lo que respecta a cuestiones sensibles. Con el objeto de llevar hacia adelante la reforma, es necesario un mandato nuevo y robusto, lo que conduce al segundo motivo que subyace el apuro por celebrar las elecciones: las fuerzas democráticas creen que pueden ganar ese mandato dado que las encuestas revelan al DS de Tadić como uno de los probables ganadores de las elecciones. Ese también es el motivo por el cual el popular presidente desea celebrar elecciones presidenciales de manera concurrente -a pesar de que solamente se encuentra en la mitad de su mandato- ya que el hecho de ganar le conferiría un mandato con más fortaleza durante un período más extenso.

La única manera de garantizar el progreso democrático después de las elecciones es mediante la amplia cooperación entre las fuerzas democráticas, incluyendo los partidos que en estas elecciones podrían no alcanzar el cinco por ciento de umbral, como es el caso del G17, orientado a la reforma, y el Movimiento por la Renovación de Serbia (SPO) del Ministro de Asuntos Exteriores, Vuk Drašković. Solamente si los partidos democráticos se unieran en una única coalición –cuyo ex líder, Vojislav Šeselj, está detenido en La Haya- los radicales quedarían al margen del gobierno. Asimismo, un nuevo gobierno democrático con una mayoría en el parlamento podría resistir la probable pérdida de Kosovo y entregar a Mladić a La Haya. Una vez más, la oportunidad y la sucesión de hechos resultan esenciales en la política de Serbia.

La reforma en el sector de la seguridad y la democratización

Si bien Milošević fue alejado del poder en 2001, la mayoría de sus ex asistentes y burócratas todavía ocupan sus cargos. Gran cantidad de funcionarios en varios ministerios son de la "vieja guardia" y se muestran reticentes al cambio y a la influencia externa de la UE y la OTAN. En cierto sentido, el país no se abrió por completo a los procedimientos democráticos, lo que conlleva a que la transparencia y la obligación de rendir cuentas resulten moneda escasa en el poder ejecutivo y legislativo en Serbia.

Un sector en los países en transición que con frecuencia muestra resultados rápidos en términos de reforma es el de defensa. El sector de defensa difiere, en este sentido, del sector de seguridad en general, que también incluye servicios como la policía y los servicios de inteligencia. Mientras la agencia de inteligencia civil, BIA, y su contraparte

militar, *VOS*, no han logrado detener a los principales criminales de guerra y se les considera sospechosos de ocultar a Mladić, las Fuerzas Armadas de Serbia se encuentran atravesando un proceso de reforma firme. Los últimos tres ministros de defensa –de los cuales el presidente actual fue el primero en comprometerse con la reforma estructural de la defensa- han mostrado resultados dignos de destacar en lo que respecta a la reestructuración del ejército. Por ejemplo, los funcionarios públicos fueron sometidos a la supervisión civil dentro del ministerio, varios generales partidarios del militarismo del antiguo ejército yugoslavo fueron removidos de sus puestos; y los documentos de defensa nacional y planes de reforma fueron preparados y presentados al parlamento y al público. Serbia ha demostrado a la OTAN que no se puede argumentar la negativa a aceptarla como miembro de la APP con fundamentos técnicos. No obstante, aún existen graves obstáculos para superar, incluyendo la falta de recursos de Serbia en lo que concierne a la implementación de reformas y la remoción necesaria de remanentes rígidos del viejo régimen que, a su vez, disiparía toda conjetura de que los sospechosos de los crímenes de guerra de Serbia se encuentran protegidos por elementos del ejército.

Si bien éste no es más que un solo ejemplo de un sector que se encuentra en proceso de reforma y consolidación democrática –y con seguridad no es el único- se necesita más asistencia en este campo. En la actualidad, se apoyan programas de asistencia que se concentran en la defensa, sobre todo, de manera bilateral, y Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos desempeñan un papel fundamental. Como principales promotores de los programas de democratización, es importante que la OTAN y la UE (incluyendo Estados miembros individuales) establezcan una clara distinción entre la condicionalidad respecto de la asociación y las negociaciones, por un lado, y los programas de asistencia y cooperación, por el otro.

La integración euro-atlántica serbia y la cooperación con el TPIY

La Asociación para la paz de la OTAN

La cooperación entre la OTAN y Serbia se encuentra atravesando una etapa de florecimiento, a pesar de que la APP será reconocida oficialmente cuando la cooperación con el TPIY se considere satisfactoria. En 2004, la OTAN comenzó a desarrollar Programas de Cooperación a Medida (*TCP*, por sus siglas en inglés) con Serbia. En un principio, esta iniciativa estaba conformada por pequeños talleres; sin embargo, durante el tercer año, los *TCP* se han convertido en un programa sustancial. En esencia, la OTAN está actuando mucho más en términos de cooperación y asistencia que con muchos Estados miembros de la APP (como Bielorrusia y Turkmenistán, países con regímenes dictatoriales). El reconocimiento formal parece ser el único aspecto faltante que, no obstante, reviste importancia para Serbia. Para muchos serbios, la APP y la OTAN son dos cosas diferentes. La OTAN trae a la memoria malos recuerdos de los bombardeos de 1999 y menos del 40 por ciento aprobaría convertirse en miembro de la misma; mientras entre un 70 y 80 por ciento apoya ser miembro de la APP.

Los funcionarios de la OTAN se mantienen firmes en lo que respecta a la política de la condicionalidad, pero se podría esperar algo de creatividad durante la Cumbre de la OTAN en Riga, a finales de noviembre. La revisión de antiguos programas de asociación y la creación de nuevos programas estarán incluidas en el orden del día. Debido a que Serbia ha estado trabajando con la OTAN de manera constructiva y porque la Alianza tiene un interés estratégico en trabajar de cerca con los serbios, se podrían establecer nuevas formas de cooperación. En este punto, podría considerarse permitir que Serbia use las herramientas más valiosas de la APP, como el Plan de Acción Individual de la Asociación (*IPAP*, por sus siglas en inglés). Además, la estructura de la APP podría cambiar de forma rotunda, mientras se fortalecen sus herramientas. Como consecuencia de tales modificaciones, la condición de miembro oficial resultaría irrelevante. Incluir a Serbia (al igual que a BiH y Montenegro) por completo en el proceso de cooperación de la APP sería uno de los intereses de la OTAN.

La UE y las negociaciones por el Acuerdo de Estabilización y Asociación

Los ciudadanos serbios preferirían ver su país unido a la UE y no a la OTAN. Desafortunadamente, la confianza mutua entre la UE y Serbia ha descendido a su punto más bajo hasta ahora debido a la falta de cooperación con el TPIY por parte de Belgrado. Las negociaciones sobre el SAA quedaron congeladas el pasado mayo y, desde entonces, el gobierno serbio ha realizado todos sus esfuerzos –según sus propias palabras– para lograr que se retomen las negociaciones. Lamentablemente, la única condición de detener a Mladić no se ha cumplido. La demora en llegar a este acuerdo constituye una pérdida para Serbia debido a que, por ejemplo, afecta los regímenes de comercio y visados. Sin embargo, se ha advertido una marcada tendencia que indica que el apoyo oficial a los programas de democratización no ha disminuido desde mayo. En el pasado reciente, la falta de cooperación de Belgrado a menudo trajo aparejado el congelamiento o la interrupción de los programas de apoyo de los Estados miembros de la UE. Esta táctica resultó tener efectos contraproducentes. Las instituciones y los políticos con ideas reformistas serbios deberían recibir apoyo sustancial y continuo. Sólo de este modo el país puede prepararse para enfrentar los desafíos venideros.

La cooperación de Serbia con el TPIY

La cooperación de Belgrado con el tribunal de crímenes de guerra en los Países Bajos ha atravesado un camino con escollos. Muchos serbios creen que el tribunal posee inclinaciones políticas, se basa en estándares dobles y no presta suficiente atención al sufrimiento soportado por los serbios. Más aún, sienten que se sometió a todo el país al sufrimiento debido a que no entró en la APP y al congelamiento de las conversaciones sobre el SAA como consecuencia de un acusado. Aun así, del mismo modo, se podría argumentar que son las autoridades serbias las responsables de ello. Sin duda, la inteligencia serbia podría rastrear a Mladić si así lo deseara (asumiendo que está en Serbia). La pregunta es: ¿en qué medida los políticos tienen un control absoluto sobre los servicios de seguridad y la voluntad política de cooperar con el TPIY? A pesar de un plan de acción reciente de Belgrado, no ha habido hechos concretos en lo que respecta a la detención de Mladić. De hecho, varios acusados de crímenes de guerra –no todos “de pequeña monta”– fueron entregados al TPIY el año pasado, como muestra de cooperación. Sin embargo y no sin justificativos, el tribunal está deseoso de ver en el banquillo a la persona a la que se le responsabilizará de la muerte de 7.000 hombres y niños musulmanes. Por otra parte, la cooperación entre la OTAN y Serbia ha mostrado un crecimiento constante. La UE también desea trabajar con Serbia debido a su importancia en la región. Los términos de condicionalidad establecidos por las instituciones euro-atlánticas existen y –sean contraproducentes o no– será difícil para la UE y la OTAN anular esa postura.

El general acusado cuenta con un fuerte apoyo de círculos reaccionarios reducidos y, si bien una porción sustancial de la población serbia, si se la consultara, no apoyaría que fuera enviado a La Haya, resulta altamente improbable que grandes masas salgan a las calles en protesta a su arresto. Prueba de ello resultaron tanto la extradición en 2001 como la muerte en 2006 de Milošević. Más aún, cuando en febrero de 2006 surgieron rumores acerca del “conveniente” arresto de Mladić en las cercanías de Bijeljina, el pueblo fronterizo de Bosnia y Herzegovina, resultó muy atrayente para los medios de comunicación occidentales, mientras Belgrado permaneció en relativa calma. Todavía se desconoce cuál fue el origen de estos rumores sobre el arresto de Mladić. ¿Estaban los servicios de inteligencia occidentales tratando de ejercer presión sobre Serbia para que lo detuviera? O, lo que es más probable, ¿Quiso Koštunica poner a prueba la reacción dentro de los servicios de seguridad sospechosos de ayudar a Mladić evitar ser arrestado? ¿O tal vez los círculos políticos serbios tan sólo estaban interesados en evaluar la reacción de la población? Si este fuera el caso, la reacción demostró que es poco probable que el gobierno minoritario actual sufra daño político alguno si se detuviera a Mladić y se le enviara a La Haya. No obstante, la confianza de la UE y el TPIY en el liderazgo de Koštunica se vio más perjudicada. El gobierno serbio aún necesita comprender que esta cuestión no puede usarse como un objeto de negociación política en las elecciones venideras ni para crear un valor agregado antes de que se adopte una decisión definitiva respecto de Kosovo.

Kosovo

La pérdida de Kosovo resulta impensable para la mayoría de los serbios. Kosovo y Metohija –como llaman los serbios a la provincia- se considera la cuna de la civilización serbia y alberga a gran cantidad de iglesias y otros lugares históricos. El 90 por ciento de la población de Kosovo está constituida por albanos y continúa siendo un eje central para el gobierno serbio conservar la provincia y mantener al margen de los compromisos la inviolabilidad de sus fronteras. Hasta ahora, las concesiones en Kosovo equivalieron al suicidio político en la política serbia.

Todas las cuestiones que se encararon hasta este momento están vinculadas, en alguna medida, con la cuestión de Kosovo: por ejemplo, una nueva constitución fortalecería la situación legal de Serbia en las negociaciones; nuevas elecciones resultarían en un gobierno que podría resistir el efecto de cualquier decisión que se adopte respecto de Kosovo; y hay quienes argumentarían que la cooperación con el TPIY, incluyendo la condición de miembro de la APP y la reanudación de las conversaciones sobre el SAA, tendrían una influencia positiva sobre una decisión definitiva.

Mientras que seis meses atrás, al principio de las negociaciones a cargo de Martti Ahtisaari, el jefe de negociaciones designado por la ONU, la comunidad internacional parecía estar decidida por la independencia, hoy Serbia se encuentra en una mejor postura para no perder por completo la provincia o, por lo menos, para recibir una compensación sustancial (Kosovo adeuda a Serbia mil millones de euros). El Grupo de Contacto –integrado por Francia, Alemania, Italia, Rusia, el Reino Unido y EE.UU., a cargo de investigar la situación en Kosovo- pugna por forjar un frente común. Mientras tanto, Ahtisaari y el Grupo de Contacto son conscientes de que cuando el Consejo de Seguridad de la ONU vote la propuesta de independencia, China y Rusia podrían abstenerse de votar o –en el peor de los casos- vetar la resolución.

Serbia se concentra en la fórmula “menos que independencia, más que autonomía”. Los albanos-kosovares no renunciarán a su deseo de independencia y no han dado ni un paso atrás en lo que a esta demanda respecta. Al presentar su caso como “evidente”, los albanos-kosovares no han respaldado sus argumentos con mucho progreso hacia el cumplimiento de los estándares establecidos por la comunidad internacional. Serbia inició las conversaciones en Viena desde una posición poco alentadora pero logró formar un equipo de negociación unido y con equilibrio político que tuvo éxito en: primero, ganar tiempo; segundo, argumentar enfáticamente las cuestiones legales; y, lo que reviste aún mayor importancia, poner el énfasis con legitimidad en la decadente seguridad de los serbios que habitan Kosovo. Una gran cantidad de los serbios de Kosovo viven en Mitrovica y las áreas que están situadas entre esta ciudad y Serbia misma; el resto, están repartidos por todo Kosovo. Es necesario hallar una solución para acomodar a los serbios en un Kosovo independiente. Con toda seguridad, la descentralización será significativa, pero no queda claro si los municipios del norte recibirían alguna especie de condición de autonomía.

Existen muchas opciones pero, mientras en un principio el resultado más acertado parecía la independencia con soberanía cercenada internacionalmente, ahora se plantean una variedad de soluciones posibles –excluyendo sólo la independencia absoluta con soberanía absoluta para Kosovo y, en el otro extremo, autonomía dentro de Serbia. Resultará sumamente difícil hallar una solución definitiva, justa y práctica. Podría ser definitiva; no obstante, con toda seguridad, ninguna de las partes la considerará justa. Y, en el supuesto caso de que se llegara a mitad de camino entre la independencia y la autonomía, Kosovo podría no ser “funcional” y convertirse en un Estado fallido. En noviembre, Ahtisaari proporcionará un informe, en primer lugar, al Grupo de Contacto y, luego, al Secretario General de la ONU. Se recibiría con agrado una decisión definitiva por parte del Consejo de Seguridad hacia finales de este año pero resulta más probable que ocurra entre febrero y abril de 2007. Esto último daría a Serbia el tiempo suficiente para celebrar elecciones y establecer un nuevo gobierno. Demorar el proceso continúa siendo un aspecto significativo de la estrategia negociadora de Serbia. Mientras los albanos-kosovares argumentan que retrasar una decisión podría derivar en el surgimiento de la violencia en Kosovo, los serbios afirman

que sentar un precedente al violar las fronteras de Estados independientes dará comienzo a una cadena de reacciones en el sudeste europeo, y destacan a las minorías albanas sustanciales en Macedonia, Serbia del sur y la República Srpska en Bosnia y Herzegovina, que desean formar parte de Serbia.

En todo caso, Belgrado debería asesorarse debidamente para preparar a su población ante la posibilidad de un resultado negativo y comenzar a considerar cómo acomodará a los serbios que abandonan un Kosovo independiente. El gobierno debería anticiparse y no sólo reaccionar ante el infortunio, como ha estado haciendo hasta este momento.

Mientras el viento favorece suavemente a Serbia en las negociaciones, debería esforzarse para separar la situación de Kosovo de otras cuestiones urgentes. Las conversaciones sobre la situación de Kosovo continúan empañando otras prioridades de Serbia. Resulta esencial que el gobierno haga todo lo posible para establecer el control absoluto sobre los servicios de seguridad y arreste a Mladić para recuperar la confianza de la comunidad internacional y el progreso en el frente integrador. Éstas y otras cuestiones no deberían estar relacionadas con Kosovo; deben ser tratadas independientemente del destino que se decida para el futuro de Kosovo. Serbia está perdiendo tiempo que podría destinarse a la reforma y la integración al mantener sus ideas en sus pensamientos en términos de una sucesión de hechos preferentes, que gira en torno de un obstáculo que sólo puede tener influencia parcial.

Pasos a seguir

El gobierno y los partidos democráticos de Serbia tienen varios desafíos que enfrentar en los próximos años. Entre ellos se pueden destacar:

- Elecciones democráticas debidamente celebradas y establecimiento de una coalición democrática fuerte;
- Cooperación absoluta de Serbia con el TPIY. Los partidos democráticos y otros necesitan fomentar la voluntad política para detener a Mladić y actuar sobre los servicios de seguridad que no pueden o no quieren realizar el trabajo;
- Iniciar un debate nacional sobre la historia de Serbia recientemente desgarrada por la guerra, así como sobre la futura integración con las estructuras euro-atlánticas;
- Convertirse en miembro de la APP y reiniciar las conversaciones con la UE –no solamente por su propio beneficio, sino con una perspectiva de largo plazo apoyada ampliamente;
- Cooperar en programas de democratización ofrecidos por la UE y la OTAN, y también por otras organizaciones y ONGs internacionales (y serbias);
- Informar a los ciudadanos acerca de las realidades que Serbia enfrenta como parte de la resolución del dilema sobre Kosovo; y
- Anticipar un plan para la eventual decisión negativa sobre la situación de Kosovo y prepararse para acomodar a los serbio-kosovares que “migren” a Mitrovica o a Serbia misma.

Si Serbia puede evitar quedarse paralizada por la obsesión con la sucesión legítima de estos diferentes obstáculos, condicionando el progreso de cualquier cuestión en base al progreso en otras áreas y, en cambio, profundiza la consolidación democrática, alcanzará a sus vecinos de los Balcanes occidentales en el camino hacia formar parte de la UE y la OTAN. Serbia cuenta con un enorme potencial gracias a bienes entre los que se incluye una población altamente instruida. No obstante, antes de que la integración completa esté al alcance de las manos, Serbia necesita encontrarse a sí misma, aprender a superar el pasado sin dejar de mirar hacia delante, construir relaciones como “buen vecino” y comprometerse con la reforma estructural. El futuro podría ser brillante, pero todavía hay mucho por hacer.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org