



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**"Seguridad y desarrollo:  
temas pendientes para Serbia en el siglo XXI."**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES

PRESENTA:

**María Fernanda Cámara Pérez**

DIRECTOR:

Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado



Ciudad Universitaria  
noviembre de 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

*Para concluir ciclos como este se requiere de un gran esfuerzo; y si bien mi “travesía” por la Universidad representa un logro meramente personal, hay (afortunadamente) mucha gente sin cuyo apoyo no hubiera llegado al punto de escribir estas líneas. Las páginas a continuación es probable que sean, entre mis caprichos, uno de los más grandes, así que gracias —a cada quien lo que ataña— por respetarlo, alentarlos, criticarlo y elogiarlo.*

*Gracias a la Universidad por expandir mis horizontes...*

*Gracias a mis profesores por (de)formarme y retarme a ser mejor día con día...*

*Gracias a mi familia —la de sangre y la extendida— por dejarme caer, por respetar los caminos que he elegido y por mantener siempre las puertas abiertas...*

*Gracias a mis amigos por cada risa, cada desvelo y cada regaño, por ser cómplices de tantas anécdotas y estar siempre “al pie del cañón”...*

*Muy en especial, gracias siempre, Dr. Hernández-Vela, por su ejemplo y paciencia, pero sobretodo por creer en mí y augurarme un gran futuro.*

*Gracias, abuelos, no por todos los libros que cargaron, sino por el amor y el apoyo incondicional de los que esa hazaña es tan sólo una muestra.*

*Gracias, pa’, por compartir e incitar mi sed de conocimiento y ayudarme a establecer metas cada vez más altas —y firmes.*

*Gracias a PC&B por su hermandad, por su energía y por trabajar, de algún modo, por las “metas del milenio”.*

*Y gracias, madre... por ser el ejemplo de fortaleza y lucha más grande, por transmitir tu coraje y tus ganas de vivir, por impulsar cada una de mis locuras y creer en mí más que nadie.*

**XBAJIA!**

M.F.

## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. La versión serbia de la historia.....</b>	<b>11</b>
1.1. Serbia entre dominios imperiales y la gestación del Estado .....	12
1.2. Sarajevo, la Primera Guerra Mundial y el Reino conjunto.....	17
1.3. Entreguerras: el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos y la “Primera Yugoslavia” .....	21
1.4. La Segunda Guerra Mundial, la resistencia y el ascenso del comunismo...	24
1.5. Tito y la “Segunda Yugoslavia” .....	28
1.6. Después de Tito: incertidumbre y falta de liderazgo .....	35
1.7. La década de Milošević.....	41
1.8. Serbia hoy: 2000-2006.....	55
<b>2. Conceptos y contextos de seguridad y desarrollo .....</b>	<b>65</b>
2.1. Intereses, amenazas y el concepto de seguridad .....	66
2.2. Desarrollo: del crecimiento económico al bienestar del concepto multidimensional .....	81
2.3. Serbia en la segunda mitad del siglo XX: del desarrollo integral a la inseguridad .....	99
<b>3. El sinuoso resurgimiento de Serbia .....</b>	<b>113</b>
3.1. Seguridad y desarrollo: progresos y pendientes .....	118
3.2. Kosovo: ¿traición europea? .....	155
<b>Conclusiones.....</b>	<b>177</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>189</b>

## Introducción

Existen muchos estudios acerca de Yugoslavia, el comunismo de Tito y sobre el proceso que llevó finalmente a su desintegración. Desde este punto de vista, esta investigación no pretende ser una revisión historiográfica de Serbia, sino utilizar la Historia como marco referencial para acercarse a dos temas particulares: la seguridad y el desarrollo. Profundizar de este modo en el conocimiento del país proporcionará los elementos para analizar críticamente los avances y/o retrocesos que, en estos rubros, ha experimentado. En última instancia, este acercamiento puede ayudar a identificar las potencialidades de Serbia en su nueva etapa sobre la base de las verdaderas capacidades que tiene para desarrollarse y para mantener —y mejorar— la endeble seguridad que tantos años y tantas muertes ha costado conseguir.

Stevan Pavlowitch asegura que Serbia sólo aparece en la escena internacional cuando algún acontecimiento al interior del país impacta de tal modo a los observadores, que las noticias llegan a los encabezados de los periódicos en el exterior.<sup>1</sup> Sin duda, la aseveración es cierta: a no ser por estos momentos de profundas y graves consecuencias para las potencias, pareciera que Serbia no forma parte de la dinámica de las relaciones internacionales de manera continua y permanente. Sin embargo, la importancia de Serbia como parte de la sociedad internacional es indudable y lo que ocurre en el país no sólo influye en el medio externo en momentos de coyuntura o cuando otros actores se ven involucrados directamente en los sucesos domésticos. Basta mencionar, por ahora, la posición geográficamente estratégica que detenta Serbia en el mapa mundial y las repercusiones que ello tiene en la política internacional.

A medida que el país mejore sus condiciones internas, sus vecinos también se verán beneficiados. El avance en materia de seguridad y desarrollo significa mejorar el nivel de vida de las personas y las oportunidades de interacción con el

---

<sup>1</sup> Stevan K. Pavlowitch, *Serbia. The History of an Idea*, New York University Press, Nueva York, 2002, p. ix.

exterior, cierto. Pero también implica a futuro, por ejemplo, mayor seguridad para la Europa unificada, menos preocupaciones para organizaciones internacionales como Naciones Unidas y un foco de alarma menos en el mundo causado por la inestabilidad en una de sus regiones hasta ahora más volátiles. Claro está que es altamente probable que los efectos de las políticas domésticas serbias no se hagan sentir tanto en la esfera internacional —a excepción de las relacionadas con Kosovo— como los que provocarían acciones por parte de Francia o Japón (por poner algún ejemplo). Incluso, la sociedad internacional tiene efectos mucho mayores en Serbia que ésta en la primera. No obstante, Serbia sigue siendo un elemento de las relaciones internacionales con incidencia directa en su porvenir y que debe ser tomado en cuenta como participante activo.

La relevancia de Serbia en la escena internacional no debe estar solamente ligada a la concepción de los Balcanes occidentales como el “patio trasero” europeo. Innegablemente, es una zona de influencia cuyas condiciones ponen en juego o coadyuvan al bienestar del resto del continente. No obstante, la cuestión verdaderamente relevante es que Serbia y los Balcanes *son* Europa y no una región extraña. Si la “comunidad” internacional está verdaderamente interesada y comprometida con el desarrollo de la región, entonces este punto deberá comenzar a tomarse con seriedad. La tendencia es “pensar Europa”, como diría Edgar Morin, en términos de la Unión, de occidente, pero los países de la ex Yugoslavia también son parte de Europa.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta cualquiera al estudiar Serbia, los Balcanes, la ex-Yugoeslavia, incluso Europa del Este, es la falta de información, especialmente fuera de Europa occidental o Estados Unidos. Además, aquella a la que se tiene acceso con mayor facilidad, está por lo general orientada a vanagloriar de algún modo la intervención de las potencias “a favor” de las poblaciones de los países de la región en distintos momentos, en defensa del respeto a los derechos humanos, en la mayoría de los casos. Pero las “misiones” emprendidas, a la larga, han probado perjudicar más de lo que benefician. Parte importante de este trabajo, pues, ha sido recopilar información que presente otros puntos de vista, sobre todo tratándose de un país tan ajeno y desconocido como

Serbia. Porque Serbia es más que Tito o Milošević, mucho más que guerras y genocidios. Así, el primer capítulo relata los acontecimientos más importantes de la extensa historia serbia y el modo en que se fue forjando el Estado. Desde los dominios imperiales hasta el delicado contexto del siglo XXI, el recuento incluye a los grandes príncipes, las revueltas contra fuerzas extranjeras, las Guerras Balcánicas, la resistencia contra la invasión italo-alemana y el surgimiento del comunismo, la era de grandeza de Tito y la belicosa década de los noventas, uno de los episodios más divulgados, aunque no la versión serbia. Si la historia la cuentan tradicionalmente los vencedores, en este capítulo se busca expresar opiniones que hagan contrapeso a esta tendencia.

Haciendo una pausa en la caracterización de Serbia a través de su historia, en el segundo capítulo se describen ampliamente los dos conceptos centrales de la investigación: seguridad y desarrollo. Mucho se habla, en especial en la academia, de los distintos aspectos de seguridad o de las esferas del desarrollo y la necesidad de superponer este tipo de análisis a las consideraciones tradicionales donde la seguridad es específicamente militar y el desarrollo es un término económico. Sin dejar de lado estas nociones fundamentales, el propósito de los apartados correspondientes en este capítulo es presentar, de forma clara y concisa, cada uno de los “tipos” de seguridad y de desarrollo que componen una visión integral de los procesos. En base a ello, se analizan posteriormente los avances y retrocesos que en estas materias ha tenido Serbia, tomando como referencia una de las épocas de mayor éxito para el país en estos términos, el período en que gobernó Josip Broz, Tito —y después la debacle ante la pérdida de dirección que sufrió Yugoslavia con su muerte.

Finalmente, el tercer capítulo está dedicado a examinar cuidadosamente las condiciones de seguridad y desarrollo ya entrado el siglo XXI, después de que saliera del poder otro de los más significativos líderes serbios, Slobodan Milošević. La transición del modelo predominantemente socialista hacia el capitalismo ha estado marcada por una reforma del Estado cuyos resultados se han manifestado poco a poco. El proceso aún no culmina, pero es evidente que las “manos invisibles” de Washington y Bruselas lo han guiado y las condicionantes derivadas

provocan que Serbia parezca un país, si no al servicio de las potencias, por lo menos totalmente manipulable para tales efectos. La gran muestra de este comportamiento (por ambos lados) son las varias ocasiones en que la geografía política de los Balcanes ha sido modificada para servir a intereses externos. Después de la desaparición de Yugoslavia, la situación más delicada ha sido Kosovo, por lo que resulta ineludible tratar los acontecimientos de los últimos meses y, aunque no se trata de un estudio exhaustivo sobre el caso, sí se presentan algunas ideas importantes para ayudar a percibir esta cuestión desde un punto de vista bastante crítico hacia las reacciones y la actitud de las potencias occidentales.

Tanto seguridad como desarrollo son, en definitiva, temas pendientes para Serbia, a ser resueltos en este siglo recién iniciado. La guerra que destruyó a Yugoslavia durante la década de los noventas es aún un acontecimiento muy reciente como para que sus consecuencias hayan sido superadas del todo. Si bien el país está pacificado a nivel general, las tensiones alrededor de la declaración unilateral de independencia de Kosovo (antes y después del hecho) han puesto de manifiesto una vez más los obstáculos al progreso de la nación. Pero esto es sólo en cuanto se refiere a la seguridad nacional en términos de la integridad territorial de la República. En otros aspectos, en la seguridad social o en la económica, también falta un largo camino por recorrer. Los gobiernos serbios han atendido con mucho mayor esmero el tema de la seguridad, como condición fundamental para la consecución a largo plazo de las metas referentes al desarrollo. Esto no significa que este último aspecto esté abandonado; se trata sencillamente de una cuestión de prioridades y de crear las condiciones básicas necesarias para fomentar un verdadero desarrollo integral a nivel nacional.

La historia del Estado Serbio se remonta a la Edad Media; pero no es sino hasta finales del siglo XIX cuando empieza a consolidarse como tal. Son, desde entonces, más de cien años durante los cuales este país ha crecido poco a poco. Serbia sigue un camino que se percibe como tendencia a insertarse íntegramente, inclusive ante las adversidades, en una sociedad internacional en continuo cambio que no se detiene ni espera a que las condiciones sean propicias para seguir

transformándose. Lo que es más, es esa misma “comunidad” internacional la que ha incluso detenido los procesos en Serbia y contra la que, en muchos sentidos, tiene que luchar.

Esta tesis no es una investigación imparcial y objetiva sobre Serbia y su papel en la Historia. Por el contrario, es un medio para exponer la “otra versión” de los hechos, un canal a través del cual se pretende mostrar a Serbia desde Serbia y no vista por los ojos de los medios de comunicación occidentales, que a veces parece ser la única ventana a los Balcanes. Así pues, se trata de un esfuerzo por aportar información cuya interpretación está basada, en gran medida, en el conocimiento y el entendimiento adquiridos hace algunos años en el “teatro de los acontecimientos” —un viaje durante el verano de 2004 a lo que aún era Serbia y Montenegro. A través de los relatos y testimonios de viva voz de ciudadanos comunes —dicho sea de paso que fueron serbios, montenegrinos, bosnios, macedonios y croatas por igual— fui capaz de comprender esa “otra” realidad balcánica que sólo pueden atestiguar quienes perdieron a un ser querido en la guerra (grupo en el que cabe la mayoría de las familias “yugoeslavas”), muchos que aún hoy son “víctimas” de prejuicio por ser serbios.

Para poder presentar algo distinto, impera quitarse vendas, olvidar paradigmas y darse la oportunidad de conocer y entender a ese “otro” que, en realidad, no es tan diferente. El objetivo de esta investigación es, por lo tanto, sencillamente abrir el debate con contribuciones que no por estar “fuera de lo común” son menos valiosas para las Relaciones Internacionales.



# 1

## La versión serbia de la historia

*La supervivencia de las mentalidades es un canal a través del cual la continuidad fluye en tiempos de grandes cambios.*  
Stevan Pavlowitch

La historia del Estado serbio se remonta a la Edad Media; aunque no es sino hasta finales del siglo XIX cuando empieza a consolidarse como tal. Los escenarios han sido muchos pero lo cierto es que, a pesar de la historia —y de las historias—, este pueblo ha conseguido reconstituir su identidad nacional y recomponer su unidad cuantas veces ha sido necesario.

Hacia el siglo VI algunos grupos humanos provenientes de la región norte de los Montes Cárpatos emigraron hacia la Península de los Balcanes y se establecieron al sur del Danubio. Manteniendo los nombres de las tribus dominantes, serbios y croatas encontraron un entorno geográfico con grandes riquezas pero accidentado y, desde entonces, la competencia por el acceso a la gran cantidad de recursos de la región se convertiría en un modo de vida. La misma geografía de los Balcanes definiría dos características más en el temprano desarrollo de sus habitantes; por un lado, la preponderancia de entidades políticas pequeñas —separadas por ríos, montañas y planicies— con modos de vida distintos, aunque ligadas todas a una misma cultura,<sup>1</sup> y por el otro, la importancia estratégica de la región, uniendo en el Mediterráneo a Europa con Asia y África, convirtiendo la península en paso forzoso de importantes rutas comerciales y humanas,<sup>2</sup> de donde derivan los continuos intentos que hicieron los imperios

---

<sup>1</sup> Dennis Hupchick advierte que la cultura es un elemento complejo que puede existir a nivel de grupos pequeños afirmada como etnicidad y a nivel de grupos grandes como civilización. De este modo, se considera que en los Balcanes se originó una misma civilización (influenciada por otras) con distintas manifestaciones culturales. Dennis Hupchick, *The Balkans from Constantinople to Communism*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2004, p. 1.

<sup>2</sup> Desde la era romana se había construido una red de carreteras que unía Singindunum, ahora Belgrado, en la convergencia de los ríos Sava y Danubio, con el Valle Morava al sueste de la actual Serbia y llegaba hasta Constantinopla y el Estrecho del Bósforo. *Ibíd.*, p. 22.

vecinos en distintos momentos por dominar estas tierras y el interés actual en la estabilidad política de la región.

Desde la unificación de los primeros pobladores con la conquista del Imperio Bizantino alrededor del siglo IX y hasta el resurgimiento de la nación unitaria en los albores del siglo XXI, Serbia ha recorrido un largo y dificultoso camino. Con distintos nombres y papeles en la historia, Serbia se ha mantenido viva e, indudablemente, continuará formando parte importante de los procesos en los Balcanes, Europa y la escena internacional.

### *1.1. Serbia entre dominios imperiales y la gestación de Estado*

La primera gran civilización en dominar a los eslavos del sur fue el Imperio Bizantino, bajo cuya custodia fueron relativamente unificados y organizados políticamente. En el siglo XII Stefan Nemanja declaró la independencia de Raška Serbia, el principado más poderoso, e inició una campaña de expansión territorial que lo llevó a conquistar gran parte de lo que hoy en día es Serbia. Así nació la dinastía Nemanjić, que haría de Serbia un gran imperio medieval, exitoso, en gran medida, gracias al mantenimiento de vínculos tanto con la Iglesia Ortodoxa del este, como con la Iglesia Católica romana y sirviendo como puente entre ambas civilizaciones. Stefan Uroš Dušan fue el más grande de los gobernantes de esta época, logrando extender el imperio desde el Danubio al Golfo de Corinto y del Adriático al Mar Egeo. Sin embargo, al no fomentar cohesión entre sus dominios, su muerte provocó la desintegración paulatina del imperio, aún con la amenaza de la presencia turca al sureste. Para mediados del siglo XIV los pueblos de los Balcanes se encontraban totalmente debilitados como para hacer frente a las ambiciones expansionistas del Imperio Otomano.

El último bastión serbio autónomo, en Kosovo Polje, fue atacado por la Porte (término utilizado para denominar al gobierno del Imperio Otomano) el 28 de junio de 1389 luego de que el príncipe (*knez*) local, Lazar Hrebeljanović, se negara a reconocer su autoridad. La fecha de la “Batalla de Kosovo”, como se le conoce históricamente, coincidía con una importante fiesta de la Iglesia Ortodoxa serbia,

la celebración de San Vito, *Vidovdan*, fortuna que añadió significación al acontecimiento. No se trató de un enfrentamiento “entre un ejército serbio y uno turco, sino entre dos ligas feudales sin lealtad étnica clara.”<sup>3</sup> Los serbios fueron derrotados<sup>4</sup> y Lazar pereció, convirtiéndose en protagonista de una de las más grandes leyendas serbias. En una época de crisis, su “muerte [...] fue [...] vista como el sacrificio de un mártir por la fe cristiana [...] y,] eventualmente, para hacerla soportable, la derrota física fue convertida en victoria espiritual.”<sup>5</sup>

El avance turco culminaría en 1459 con la caída de Smederovo, la capital serbia, dando lugar a más de cuatro siglos de una dominación otomana que trajo orden y estabilidad después de que el reino serbio medieval había sido una entidad cambiante sin una autoridad central real. Cuando los otomanos conquistaron la península balcánica no pretendieron homogeneizar ni la sociedad, ni las culturas bajo sus dominios. Por el contrario, el Estado otomano era multiétnico y multiconfesional y uno de sus elementos administrativos más importantes para mantener este equilibrio en tales condiciones eran los *millet*, comunidades religiosas circunscritas territorialmente que gozaban de cierto grado de autonomía y eran gobernadas por sus propios *knezovi* (príncipes). A cambio de la libertad para el auto-gobierno local, lo súbditos debían pagar altos impuestos a la Porte que eran utilizados para financiar las guerras de expansión.

Para finales del siglo XVIII, el Imperio Otomano comenzaba a debilitarse; ya no era capaz de conseguir más riquezas o territorios por medios militares y los recursos que poseía no habían sido eficientemente explotados para contribuir a su subsistencia. Sumado a esto, comenzaban a surgir levantamientos de la población contra las malas condiciones de vida y los abusos en la aplicación de la ley, fundados en las ideas del nacionalismo romántico forjado en Europa occidental y exportado a los Balcanes a través de jóvenes educados en el extranjero y que regresaron a sus países convencidos de que sus pueblos poseían también

---

<sup>3</sup> Stevan K. Pavlowitch, *Serbia. The History of an Idea*, New York University Press, Nueva York, p. 227.

<sup>4</sup> Se habla comúnmente de un empate en términos militares, pero la ocupación turca representó la derrota serbia.

<sup>5</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 10.

identidades particulares, dignas de defenderse. Sus 'naciones' tenían derecho a una existencia política independiente y soberana, es decir, a crear un Estado y un gobierno propios.<sup>6</sup> Este sentido de identidad y pertenencia de grupo se desarrolló, más temprano de lo que sucedió en otras zonas, en la *Krajina*, la frontera militar que los Habsburgo habían establecido entre sus dominios en Croacia y el Imperio Otomano en 1538. De la *Krajina*, esta idea se trasladó a Vojvodina, región fronteriza entre los imperios húngaro y otomano, donde los serbios, un arquetipo de nueva élite, "buscaron legitimar las novedosas formas políticas mediante la apelación a la supuesta antigüedad superior de sus propias 'naciones'."<sup>7</sup>

En tanto las clases educadas buscaban los canales adecuados para ejercer el derecho a dirigir sus propias naciones soberanas, el campesinado continuaba con revueltas esporádicas y espontáneas. El resentimiento fue convirtiéndose paulatinamente en una verdadera resistencia a la dominación, especialmente contra las arbitrariedades de la administración local en la provincia (*sanjak*) de Belgrado. Los levantamientos más importantes, en 1804 y 1815, lograron recuperar la autonomía para Serbia y de ellos surgieron las dos dinastías que se disputarían el poder durante el resto del siglo: los Obrenović y los Karadjordjević, bajo cuyos gobiernos se gestó la identidad étnica entre los serbios.

Si bien el interés del régimen era establecer las bases para crear un aparato estatal a la usanza occidental europea, incluidas la democracia y la modernización, la debilidad de los gobiernos fue encubierta con despotismo y arbitrariedades de todo tipo. En diciembre de 1838, la Porte adoptó una constitución para todos sus dominios que, "Si [...] no trajo democracia a Serbia, al menos puso fin a la monarquía absoluta [...]"<sup>8</sup> Los intentos de modernización no obstante, la distancia entre el nivel de desarrollo de la población común y los ideales del gobierno aumentó, con consecuencias desafortunadas.<sup>9</sup> Mientras el descontento entre la población y la impopularidad del gobierno crecían,

---

<sup>6</sup> Hupchick, *Op. Cit.*, p. 189.

<sup>7</sup> John B. Allcock, *Explaining Yugoslavia*, Columbia University Press, Nueva York, 2000, p. 319.

<sup>8</sup> Fred Singleton, *A Short History of the Yugoslav Peoples*, Cambridge University Press, Nueva York, 1993, p. 92.

<sup>9</sup> Hupchick, *Op. Cit.*, p. 217.

comenzaban a tomar fuerza ideas sobre una posible unificación de los eslavos del sur bajo liderazgo serbio,<sup>10</sup> con el fin de garantizar su independencia de cara al desmembramiento otomano. Los líderes llamaron entonces a una guerra de liberación y a crear una ‘Gran Serbia’ que defendiera los verdaderos intereses de sus pueblos.

Durante las últimas décadas del siglo XIX la política exterior de las naciones europeas estuvo regida por un tema que se denominó la “cuestión del este”. La creciente desestabilización otomana dejaba a las potencias gran margen de acción para influir en el destino de la Península de los Balcanes. La pregunta central era quién llenaría el vacío de poder que dejaría la ausencia de los turcos. Debido a su relevante ubicación geográfica, el control de la Península era crucial para los intereses imperialistas y era necesario encontrar un equilibrio de poder en la región donde ninguno de estos intereses amenazara a los demás. Con este fin, Otto von Bismarck, primer ministro de la recientemente unificada Prusia, se estrenó en la escena diplomática internacional convocando a un congreso en Berlín en 1878. Unos meses antes, Rusia pactó con los turcos reconocer las independencias de Rumania, Montenegro y Serbia, aumentando en gran medida su influencia en la zona. A ninguna de las potencias europeas le convenía este acuerdo y ahora se presentaba una oportunidad clave para evitar que los nuevos Estados balcánicos se convirtieran en títeres rusos. Así, el Congreso de Berlín reconoció la independencia de los tres países, delineando sus fronteras. Considerada por los Habsburgo su zona de influencia natural, Bosnia y Herzegovina fueron ocupadas por Austria-Hungría, lo mismo que la *Sandžak* de Novi Pazar (conocida también simplemente como Sandžak), una región exactamente en la frontera entre Serbia y Montenegro, cuyo control tenía la intención de evitar una futura unificación entre ambos. Ninguno de los Estados en

---

<sup>10</sup> En 1844 había aparecido en Serbia un memorando de Ilija Garašanin, ministro del gobierno, que hablaba sobre los principios que, en ocasión del derrumbamiento del orden otomano, deberían regir la política exterior serbia, cuyo primer objetivo era adquirir una salida al Mar Adriático para evitar el dominio austríaco en materia comercial principalmente. Llamando a la creación de una “Gran Serbia”, el sentido real era la unificación de todos los eslavos del sur, tanto del Imperio Habsburgo como de tierras otomanas, bajo liderazgo serbio, sin ser una idea antecedida de un excesivo nacionalismo, como se ha interpretado en ocasiones el concepto. *Cfr.* Allcock, “Capítulo 11: La construcción de la identidad nacional”, en *Op. Cit.*, esp. pp. 343-346.

los Balcanes quedó satisfecho con las fronteras impuestas por Europa occidental y, sin embargo, tenían esperanza de avanzar en su desarrollo ahora con el beneplácito de las potencias.

Así nació, en 1882, el Reino de Serbia, insertándose de inmediato en “la familia de naciones europeas modernas”, lo que significaba que, “si quería sobrevivir en ese mundo, tenía que ser modernizada —europeizada.”<sup>11</sup> Con este objetivo, la primera década del siglo XX transcurrió en Serbia bajo la fachada de formas democráticas, aunque en la práctica la monarquía estuvo dominada por líderes carismáticos con programas personalistas que debilitaron al régimen en vez de proporcionarle legitimidad para unir a sus súbditos. Además de la iglesia ortodoxa cristiana, pocos factores unían a la sociedad. La identidad serbia había sido resguardada durante los últimos siglos por esta institución pero en el despertar político del país era necesario algo más para dar fuerza a la *nación*. El futuro, desde el punto de vista de la clase gobernante, estaba en una Gran Serbia o en la unión de los eslavos del sur, Yugoslavia. De cualquier modo, el nacionalismo tomaba forma, no ya como una idea romántica sobre la identidad de los pueblos, sino como una concepción política enfocada al Estado-nación.<sup>12</sup>

Entre las últimas políticas turcas en los Balcanes, la Porte emprendió una campaña de “otomatización” con tintes represivos en Macedonia y Albania, cuyo objetivo era frenar los impulsos nacionalistas de los rebeldes en esos lugares. Cansados ya de la dominación turca, los Estados balcánicos hicieron a un lado sus diferencias momentáneamente para formar una alianza militar anti-otomana, la Liga Balcánica, que al mismo tiempo buscaría frenar los planes expansionistas de Austria-Hungría. Bulgaria, Serbia, Montenegro y Grecia acordaron los términos en que los territorios se repartirían, de salir victoriosos de la guerra contra el Imperio Otomano.

Con apoyo ruso para estas naciones, la primera Guerra Balcánica se libró con relativa facilidad en 1912 contra los turcos y mediante un acuerdo firmado en

---

<sup>11</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>12</sup> *Cfr.* Hupchick, “Cuarta Parte: Era del nacionalismo del Estado-nación, 1878-1945”, en *Op. Cit.*, pp. 275-368.

Londres en mayo del año siguiente se establecieron los términos de la paz. Enseguida surgieron las diferencias entre los miembros de la Liga. Las mayores ganancias territoriales habían sido para Grecia y Serbia, generando el descontento búlgaro. “La única fuerza unificadora era un odio común por los turcos. Era comparativamente más fácil para ellos, por lo tanto, actuar juntos contra Turquía, pero imposible estar de acuerdo acerca de la distribución del botín una vez que se consiguiera la victoria.”<sup>13</sup> Bulgaria no esperó mucho para actuar y en noviembre montó una ofensiva contra Grecia y Serbia, los que se aliaron con Rumania, Macedonia y Montenegro para hacer frente a la amenaza búlgara y avanzar sus intereses territoriales nuevamente. La segunda Guerra Balcánica culminó con la negociación del Tratado de Bucarest de agosto de 1913, obligando a Bulgaria a retirarse de Macedonia. Esta vez Serbia se expandió hacia Kosovo y la frontera con Montenegro.

Las Guerras Balcánicas no tuvieron mayor eco que un nuevo reacomodo de fronteras en la región. Sin embargo, Serbia surgió de ellas no sólo con victorias en términos territoriales, sino con una reputación y un prestigio reforzados en el ámbito internacional. Al interior, el éxito contra los turcos aumentó la confianza respecto a una posible victoria, también, contra Austria-Hungría, con lo que incrementaron las actividades nacionalistas revolucionarias en Bosnia-Herzegovina para intentar desestabilizar al imperio desde adentro.

## 1.2. *Sarajevo, la Primera Guerra Mundial y el Reino conjunto*

Serbia no estaba en ningún sentido preparada para una guerra de las dimensiones que resultó la Gran Guerra en 1914. Los nacionalistas estaban determinados a eliminar el control austro-húngaro en la región; pero esto suponía un enfrentamiento con Viena, no una conflagración en la que todas las potencias de la época se vieran involucradas. Más allá de aspiraciones políticas, el gobierno serbio estaba apenas recuperándose de las guerras balcánicas de los dos años

---

<sup>13</sup> Singleton, *Op. Cit.*, p. 112.

anteriores y de las pugnas interiores por el poder, lo que obstaculizaría cualquier intento mayor por eliminar la presencia de los Habsburgo.

En 1908 surgieron en Bosnia dos grupos dedicados a fomentar la actividad anti-Habsburgo, *Narodna Odbrana* (Defensa Nacional) y *Mlada Bosna* (Joven Bosnia). Como parte de su estrategia para eliminar la presencia austro-húngara, la clase militar desde Belgrado se infiltró en estas organizaciones mediante el fomento de vínculos con su movimiento secreto ultra-nacionalista, Mano Negra (*Crna Ruka* o *Ujedinjenje ili Smrt*, “Unión o Muerte”, grupo creado en 1911 cuyo proyecto era la creación de la Gran Serbia). La conspiración para asesinar al heredero del Imperio Austro-Húngaro, el Archiduque Francisco Fernando, en su visita a Sarajevo en 1914, por consiguiente, contó con la participación de los inconformes súbditos bosnios y la ayuda de un grupo de militares serbios.

La visita del Archiduque y su esposa a Sarajevo fue claramente una provocación a los sentimientos nacionalistas en Bosnia y la excesiva publicidad al acontecimiento en una fecha tan significativa como el 28 de junio, día de celebración nacional por *Vidovdan*,<sup>14</sup> pudo haber sido calculada para ofender a los serbios. De cualquier modo, la oportunidad fue tomada por Viena para declarar la guerra a Serbia, pensando en derrotar finalmente las aspiraciones de Belgrado sobre Bosnia y Herzegovina. Mientras aseguraba el apoyo de Alemania en caso de cualquier acción contra Serbia, Austria envió un drástico ultimátum el 23 de julio. La respuesta de Belgrado, aceptando la mayoría de las peticiones austro-húngaras, fue rechazada y el 28 de julio se declaró la guerra. El complejo sistema de alianzas internacionales obstruyó los esfuerzos por detener la proliferación de la guerra una vez que Austria comenzó el ataque contra Belgrado el 29 de julio. Rusia pertenecía a la Triple Entente, alianza creada desde finales del siglo anterior con Francia y Gran Bretaña y cuya solidaridad se pondría a prueba frente a la amenaza de los Poderes Centrales, Austria-Hungría, Italia y Alemania. El apoyo de Rusia para Serbia sólo era posible mediante la amenaza expresa de

---

<sup>14</sup> Ya se ha resaltado anteriormente la importancia de esta fecha, por un lado, en el calendario de la iglesia ortodoxa serbia con la celebración de *Vidovdan*, San Vito y, por el otro, como la conmemoración de la batalla de Kosovo de 1389.

movilización de sus tropas a Austria-Hungría, lo que significaba necesariamente que Alemania respondiera de igual modo, cumpliendo con sus obligaciones para con la alianza de los Poderes Centrales, que a su vez forzó a Francia a seguir el mismo camino, bajo similar justificación.<sup>15</sup>

Al comenzar la invasión, el monarca serbio se exilió a Londres, mientras el primer ministro y su gobierno se trasladaron a Niš (al sureste del país), desde donde se emitió un llamado a todos los serbios, croatas y eslovenos a unirse en una lucha no sólo por la liberación, sino para lograr la unificación de sus pueblos. La Declaración de Niš creaba una oportunidad para, desde Serbia, reemplazar la noción de un Estado-nación unitario (serbio) por el concepto yugoeslavo, es decir, un solo Estado para los tres grupos étnicos,<sup>16</sup> que desde hacía un par de décadas estaba presente en la mente de muchos intelectuales y políticos destacados.

Tomó menos de un año derrotar al ejército serbio; a pesar de algunas victorias iniciales, en octubre la situación era insostenible. El gobierno se exilió a la isla de Corfú, en territorio griego, y Serbia caería finalmente en enero de 1916. Entre los eslavos del sur en el exilio se formaron dos corrientes. Aquellos bajo el gobierno del primer ministro, Nikola Pašić, buscaron mantener viva a la nación haciendo planes para el final de la guerra con miras a la materialización del proyecto de una Gran Serbia. Por su parte, los eslavos del sur bajo soberanía austro-húngara, encabezados por Ante Trumbić, desde Roma crearon el Comité Yugoslavo en noviembre de 1914 para promover la auto-determinación de los pueblos sin importar el resultado de la confrontación armada y la creación de una federación yugoeslava.

No obstante las diferencias, ambos grupos se unieron para hacer frente al enemigo común y desarrollar un proyecto conjunto para el futuro y emitieron la Declaración de Corfú el 20 de julio de 1917. El documento estipuló los principios que deberían regir un nuevo Estado. Afirmando el sentimiento de unidad entre los pueblos eslavos del sur, se llamaba al establecimiento de un solo Estado independiente que se denominaría Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. Los

---

<sup>15</sup> Hupchick, *Op. Cit.*, p. 320.

<sup>16</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 95.

Aliados decidieron reconocer la Declaración de Corfú como un arreglo previo a las negociaciones sobre la organización de los dominios de los Habsburgo después de la guerra.

El 8 de octubre se formó en Zagreb un Consejo Nacional (*Narodno Vijeće*) que se proclamó gobierno legítimo de los eslovenos, croatas y serbios del imperio austro-húngaro en decadencia. La unificación había ocurrido casi de improviso, sin necesidad de mayores luchas de liberación o negociaciones con Viena.

Al mes siguiente representantes del Consejo Nacional croata y del Comité Yugoslavo se reunieron en Ginebra con Pašić y otros delegados serbios. El primer ministro reconoció la autoridad del Consejo Nacional como gobierno legítimo de los eslavos del sur que habitaban en territorios del antiguo imperio y todas las partes firmaron un acuerdo a través del cual se aceptaban términos dualísticos transitorios. El Consejo Nacional y el gobierno serbio mantendrían su autoridad respectiva hasta convenir una constitución para el establecimiento formal de un Estado conjunto.

Así, el 1 de diciembre de 1918 el príncipe Aleksandr Karadjordjević proclamó formalmente la unificación de los eslavos del sur en el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. “La unificación no había sido más que un concepto intelectual y un ideal distante al principio de 1914. Para finales de 1918 se había convertido en una prioridad política.”<sup>17</sup> Pero esta prioridad respondía a los intereses de quienes desde un inicio gestaron la idea de la unión de los pueblos de la región. En última instancia, los acuerdos fueron entablados entre grupos en el poder, elites que no necesariamente respondían a un sentimiento popular nacionalista que exigiera la modificación del estatus quo. Esta situación y las distintas concepciones de nación que habían sido unificadas explican en gran medida las complicaciones en el periodo entreguerras.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 108.

<sup>18</sup> Allcock, *Op, Cit.*, pp. 229-230.

### 1.3. *Entreguerras: El Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos y la “Primera Yugoslavia”*

Dotar de orden al nuevo reino no sería labor sencilla para los gobiernos de la posguerra. La democracia era aún débil y la apresurada unificación generó gran confusión. Estos factores, sumados a la inestabilidad internacional y la precaria situación económica, tanto a nivel doméstico como global, no conformaban un buen augurio. Para pensar en la viabilidad del Estado los principales retos eran lograr cohesionar a los distintos grupos nacionales, cuyas lealtades locales tenían mayor significación que la identidad con el nuevo Estado, y crear un marco normativo común para todas las regiones, sin dejar de lado la influencia de las tradiciones y culturas de cada una. La cuestión consistía en “construir un Estado efectivo aceptado como legítimo por sus ciudadanos, sobre la base de un complejo mosaico de etnicidades, divididas por el lenguaje, la religión y la tradición histórica.”<sup>19</sup>

Económicamente, el reino no se encontraba en condiciones para seguir la tendencia mundial hacia la industrialización y la economía capitalista. Con la destrucción de la infraestructura ocasionada por la guerra y la ocupación enemiga, no había en los Balcanes materias primas suficientes, el capital doméstico era altamente escaso y el mercado interno estaba lejos solidez alguna. Si durante los primeros diez años posteriores a la guerra el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos había conseguido algún adelanto, la crisis financiera mundial de 1929 profundizó su inestabilidad. Para un país de reciente creación como este, la dependencia de los créditos extranjeros y la necesidad de colocar en el exterior los excedentes de su producción agrícola lo hicieron más vulnerable a los efectos de la crisis.

Uno de los grandes errores de la dirigencia fue buscar, por medio de la homogeneización, la definición de la comunidad política circunscrita al nuevo régimen. Todos los esfuerzos se concentraron en la construcción de los “términos

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 256.

de referencia” apropiados para la nueva vida política,<sup>20</sup> aplicables a los tres grupos nacionales. Fuera mediante el concepto de la hermandad entre los eslavos del sur o con el yugoeslavismo meramente político, las políticas se orientaron a legitimar las instituciones del Reino. En el caso del ámbito internacional, por el contrario, el país obtuvo legitimidad con mayor facilidad. “La política exterior hizo para el Estado unificado un lugar en el orden europeo de la posguerra. Consiguió proteger su integridad e independencia actuando con y a través de la Sociedad de Naciones y sus agencias, y buscando apoyo de las potencias vencedoras [...]”<sup>21</sup> La inestabilidad de esos años no era mayor riesgo para Yugoslavia que para otros países y, sin embargo, mantenerse del lado de la Entente coadyuvó a hacer frente a esa y otras amenazas.

La creación de un marco constitucional común requirió largas y arduas negociaciones entre serbios y nacionalistas croatas, quienes desconfiaban del liderazgo de la maquinaria estatal serbia. Cuando se llegó a un consenso, el resultado fue un sistema considerablemente autoritario, donde todas las líneas de mando llevaban de regreso a Belgrado, dejando poca cabida a la iniciativa local en la definición de las políticas del reino. Los mayores descontentos a este respecto, indudablemente, provendrían del grupo croata. Pero también el Partido Comunista, constituido un par de años atrás ganando de inmediato gran popularidad, aprovechó la incertidumbre que reinaba en el país y llamó a la revolución y la creación de un Estado socialista, protagonizando diversas manifestaciones de inconformidad. El gobierno no dudó en atacar la potencial subversión y en agosto de 1921 decretó la Ley para la Protección de la Seguridad y el Orden Públicos. El Partido Comunista fue declarado ilegal, aunque sus actividades continuaron de modo clandestino.

Durante los siguientes años, “Primeros ministros de segunda categoría encabezaron los que se estaban convirtiendo en gobiernos ‘de palacio’ con coaliciones malogradas [...]”<sup>22</sup> La situación se tornaba cada vez más

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 265.

<sup>21</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 137.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 125.

incontrolable. El 6 de enero de 1929 el Rey Aleksandr abolió la constitución y disolvió la asamblea y todos los partidos políticos, declarando una dictadura real temporal, de acuerdo con el monarca, por el bien de su pueblo y su unidad. A diez años de la creación del reino, la integración pendiente debía acelerarse. El país fue renombrado Reino de Yugoslavia y se homologaron los códigos legales y otras instituciones. La “Primera Yugoslavia” debía lograr la verdadera y final unificación de los eslavos del sur.

Como era de esperarse, los croatas fueron los primeros en manifestar su desacuerdo, percibiendo la dictadura como la instrumentación de la hegemonía serbia bajo el disfraz unificador de la idea yugoslava. En su afirmación más radical, el ultra-nacionalismo croata fue utilizado por Ante Pavelić para crear un movimiento que buscaría en adelante obtener, a toda costa, la independencia de Croacia. El grupo fue denominado *Ustaša* o “insurgente”<sup>23</sup> y aunque sus inclinaciones pro-fascistas (con clara influencia y auspicio italiano) no eran muy populares entre la población, su causa gozaba de amplia simpatía.

Obligado por las circunstancias, Aleksandr reinstauró en septiembre de 1931 el régimen constitucional; tanto el gobierno como el rey necesitaban renovar su legitimidad. Si el reino quería continuar defendiendo su independencia, primero debía trabajar en la reconciliación entre croatas y serbios y obtener un arreglo a tiempo para sortear una posible fragmentación del país en vísperas de otra crisis política en la escena internacional; corría el año de 1939. Hacia finales de agosto, ambos grupos apostaron a la unidad nacional y se alcanzó el *Sporazum* (acuerdo) esperado. La *banovina Hrvatska* (Croacia) se reorganizaría para ocupar la mayor parte posible del territorio que estaba habitado por sus nacionales y gozaría de una amplia autonomía. Excepto por las políticas comerciales, de defensa y seguridad y en materia de política exterior, el gobierno local era ahora libre para decidir sobre sus cursos de acción.

---

<sup>23</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 128. La palabra *Ustaša* probablemente proviene del vocablo serbo-croata *ustanak*, que significa ‘levantamiento’ o ‘rebelión’. *English-Serbian, Srpsko-Engleski. ESSO Dictionary/Rečnik*, Institut za Strane Jezike (Instituto para Lenguas Extranjeras), Belgrado, 2003, p. 1242.

Yugoeslavia era para entonces un país cuya integridad volvía a estar en riesgo debido a las distintas percepciones en lo tocante a la identidad nacional. Cansados de la falta de representación y el abuso de los recursos autoritarios a manos de los diferentes gobiernos, siempre controlados por Belgrado, la oposición comenzó a resurgir, no sólo en Croacia sino en todo el territorio. La relativa flexibilización política permitió a las voces que unos años atrás habían sido acalladas explotar los sentimientos de descontento e insatisfacción generados por la mala administración serbia, entre ellas, la del movimiento comunista. Serbia había guiado la unificación e impuesto su sello particular sobre Yugoslavia durante los últimos años, pero su liderazgo se desgastaba.

#### 1.4. *La Segunda Guerra Mundial, la resistencia y el ascenso del comunismo*

Una semana después del *Sporazum* dio inicio la Segunda Guerra Mundial. El gobierno yugoeslavo estaba dividido respecto a su participación en el conflicto, entre mantenerse al lado de sus aliados de la Primera Guerra o unirse a Alemania.<sup>24</sup> Para 1940 la presión para incorporarse al Eje no sólo provenía de Hitler y Mussolini; los países vecinos ya eran parte de esa alianza. El apremio de la situación exigía acciones rápidas, así que el 25 de marzo de 1941 la regencia de la monarquía decidió firmar el Pacto Tripartita y unirse a los Poderes Centrales. Dos días después un golpe de estado derrocó al gobierno y se formó uno nuevo con una gran coalición de oposición que desconoció los vínculos con el Eje y al que sólo le restó esperar las reacciones del *Führer*.

El revés en Yugoslavia traía abajo los planes alemanes para los Balcanes y Hitler consideró que los serbios merecían un escarmiento. Sin ultimátum de por medio, Alemania e Italia emprendieron la operación “Castigo” y atacaron el 6 de abril. En menos de dos semanas, Belgrado había caído a manos de los invasores: la capitulación se firmó a mediados del mes, el rey y el gobierno huyeron a Londres y de inmediato inició la partición del territorio ocupado. La “Primera

---

<sup>24</sup> La relativa obligación con Alemania derivaba de acuerdos comerciales celebrados entre ambos países en años anteriores que ayudaron a Yugoslavia a sortear las dificultades económicas de la época, pero sobretodo, se tradujeron en el incremento de la influencia de la Alemania nazi.

Yugoeslavia” cesó de existir, antes que por sus propias divisiones, por la invasión extranjera.

Italia y Alemania se repartieron Eslovenia y Montenegro quedó bajo ocupación italiana, junto con Kosovo y Macedonia. En virtud de su oposición al rompimiento del gobierno yugoslavo con el Eje, los croatas fueron recompensados y Alemania permitió la fundación del Estado Independiente de Croacia, NDH (*Nezavisna Država Hrvatska*). Ante Pavelić, el líder de la *Ustaša*, se hizo cargo de gobernar el nuevo Estado, que abarcaba alrededor de un 40% del territorio del antiguo reino de Yugoslavia, y promovió una campaña de homogeneización de la población mediante la conversión y persecución de los serbios. Serbia como tal quedó reducida al territorio que ocupaba antes de las Guerras Balcánicas a principios del siglo y bajo control directo del régimen nazi. Con el propósito de evitar la sublevación de la población, se instauró un pseudo-gobierno para lidiar con las rebeliones de los movimientos nacionalistas y comunistas que, en mayor escala, coadyuvó en la explotación económica de las tierras y la industria serbia.

Aprovechando el colapso del *Sporazum* entre Serbia y Croacia, las fuerzas de ocupación no dudaron en manipular a su favor las pasiones de la población y, mediante la propaganda negativa del ‘otro’, agudizar las rivalidades étnico-nacionales para asegurar, así, el control en la región manteniendo dividida a la gente.<sup>25</sup> Fue de este modo que el conflicto serbo-croata tomó dimensiones violentas radicales, como no había sucedido en los años de la Primera Yugoslavia, cuando, a pesar de las diferencias en proyectos y programas gubernamentales, la división era estrictamente política antes que étnica. Los efectos de esta división no se harían sentir sino hasta terminada la ocupación nazi, aunque las tensiones entre ambos grupos jugaron un papel importante en la

---

<sup>25</sup> El efecto multiplicador de esta manipulación se debe, de acuerdo con Rosa María Olvera, a que “cuando las poblaciones no encuentran el respaldo en las instituciones, suelen volver a la tribu, la comunidad más cercana, y son susceptibles a caer en la desesperación, generando un contexto que permite que los individuos acepten discursos radicales”, como lo es la caracterización del ‘otro’ como el enemigo. Rosa María Olvera, *Odio, miedo y resentimiento, El manejo político de las pasiones en época de guerra*, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, p. 2.

definición de las acciones de resistencia, que comenzaron desde que los alemanes entraron a territorio yugoeslavo y se sostuvo hasta 1945 en dos movimientos: los nacionalistas serbios o *Četnici* y los partisanos comunistas.

El movimiento *Četnik* serbio estaba conformado por “grupos paramilitares nacionalistas extremos quienes se veían a sí mismos como sucesores de los patriotas serbios que lucharon contra los turcos.”<sup>26</sup> Para la época de la Primera Yugoeslavia se trataba de un cuerpo nacionalista de la milicia que comenzaba a incursionar igualmente en Bosnia y Croacia, con un contenido político importante. El *Četnik* más conocido fue el Coronel Dragoljub, “Draža”, Mihailović, cuya creencia en la Gran Serbia y la defensa de la dinastía Karadjordjević le ganaron la simpatía del gobierno en el exilio en Londres y desde octubre de 1941 tanto Gran Bretaña como el gobierno yugoeslavo lo reconocieron como auténtico líder de la resistencia serbia. Bajo la directriz de un estrecho nacionalismo y un claro sesgo de anti-comunismo, el objetivo de los *Četnici* era preparar un movimiento capaz de reinstaurar la monarquía una vez que el Eje cayera.

Desde 1921, el Partido Comunista había sido proscrito en la vida política nacional. A pesar de haber continuado sus actividades de modo encubierto, las luchas internas habían reducido al partido a la impotencia en pocos años. No fue sino hasta 1937, cuando Josip Broz, alias Tito, croata de convicciones ‘yugoeslavistas’, se convirtió en secretario general del Partido, que los comunistas se recuperaron. “Cuando el viejo régimen se desintegró bajo la tensión de la guerra, el Partido Comunista fue capaz de ponerse a la altura de la ocasión y crear un movimiento nacional que se apoderara del liderazgo del movimiento de resistencia y lo volviera un instrumento de revolución social.”<sup>27</sup> Contrario a Mihailović, Tito sí tenía en mente un proyecto político más amplio para Yugoslavia. El movimiento partisano buscaba la restauración de Yugoslavia como una federación donde el comunismo llenara el vacío de poder que los malos gobiernos de los últimos años habían dejado. Sus métodos, diferencia importante

---

<sup>26</sup> Singleton, *Op. Cit.*, p. 150. El nombre proviene del vocablo *četa* que significa tropa o bando armado y su uso data de la época de ocupación otomana.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 192.

con el movimiento *Četnik*, estaban basados en la resistencia activa, incluyendo acciones terroristas, el boicot del gobierno nazi y la liberación del territorio. Aprovechando la invasión alemana a la Unión Soviética, Tito decidió llamar al levantamiento general contra las fuerzas de ocupación; la disminución de la presencia alemana en Yugoslavia por el traslado de un importante número de tropas al frente soviético representaba la oportunidad para el avance del Ejército Popular de Liberación.

La época de resistencia fue asimismo un período de aguda guerra civil. El objetivo de Mihailović era reinstaurar la dinastía Karadjordjević y para ello debía acabar con los comunistas. Por su parte estos últimos pretendían un nuevo régimen, para lo que era necesario destruir las ambiciones nacionalistas y cualquier posibilidad de regreso al viejo establecimiento monárquico. El antagonismo, incluso, era aprovechado y fomentado por la ocupación alemana para mantener el control. Para finales de 1943 quedó claro para el gobierno en el exilio y los Aliados que Mihailović no encabezaba ninguna resistencia de amplitud nacional. La atención se volcó entonces hacia Tito y los partisanos. El 29 de noviembre de 1943 tuvo lugar la segunda sesión del Consejo Anti-fascista para la Liberación Nacional de Yugoslavia (AVNOJ, por sus siglas en serbio).<sup>28</sup> El órgano se declaró 'el cuerpo legislativo y ejecutivo supremo de Yugoslavia',<sup>29</sup> instaló un gobierno provisional con Tito como primer ministro y delineó la federación comunista que debía fundarse cuando Yugoslavia fuera libre.

Las potencias respaldaron estas medidas. Stalin veía en Tito a un líder comprometido con los ideales comunistas que llevaría a Yugoslavia a convertirse en el pivote de la influencia soviética en los Balcanes. Del mismo modo, los Aliados identificaron en el croata al cabecilla que los ayudaría a terminar con el ejército alemán. El reconocimiento más importante, el del gobierno exiliado, vino en septiembre de 1944, cuando el Rey Petr, probablemente presionado por los

---

<sup>28</sup> La primera reunión se había llevado a cabo el año anterior, pero ante los intentos de crear un gobierno para una Yugoslavia que ya tenía uno, aunque en el exilio, Stalin persuadió a Tito de retractarse y evitar así una situación que pudiera generar tensiones contra-productivas con los Aliados.

<sup>29</sup> Singleton, *Op. Cit.*, p. 201.

británicos, se apresuró a hacer un llamado a su pueblo para apoyar a Tito en sus movilizaciones. La retirada del ejército alemán estaba ya en curso. El Ejército Rojo soviético se acercaba a las fronteras yugoeslavas y llegó a Belgrado a principios de octubre y, junto con el Ejército Popular de Liberación Yugoslavo, el día 20 liberó la ciudad. El Rey Petar delegó el poder del Estado a un consejo regente que en marzo eligió a Tito como primer ministro. Los comunistas estaban ahora al mando.

### 1.5. Tito y la “Segunda Yugoslavia”

Hablar de la Yugoslavia socialista representa en muchos sentidos recordar la grandeza y el prestigio de que este país gozó durante casi cuarenta años. El legendario yugo de las dictaduras socialistas no era tan aplastante en la Yugoslavia de Tito, a pesar de las impresiones; “[...] el sistema de partido único solía ser más amigable con la gente que en los países del Pacto de Varsovia. La competencia política no estaba permitida, pero las libertades individuales eran mayores.”<sup>30</sup> La única condición era no poner en tela de juicio el papel líder de Tito y de la Liga de los Comunistas. Una vez que se alcanzó cierta estabilidad en la segunda mitad de la década de 1950, no había en Yugoslavia ni rastro lejano de aquel autoritarismo violento que los antiguos príncipes serbios utilizaban para reafirmar su poder.

Después de la retirada de los alemanes y la recuperación del control en la mayor parte del territorio, en noviembre fue conformada la Asamblea Constituyente que abolió la monarquía el 29 de ese mes y estableció la República Popular Federal de Yugoslavia (*Federativna Narodna Republika Jugoslavije*). La nueva estructura estatal estaba basada en el reconocimiento de la multinacionalidad yugoslava y, en lugar de pretender unir a todas las naciones bajo una sola identidad como en épocas previas, la Segunda Yugoslavia se constituía como “una comunidad de naciones iguales en derechos quienes, sobre

---

<sup>30</sup> Janez Drnovsek, “Milosevic’s Wars. A Perspective from Slovenia”, en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. 1, no. 1, octubre 2000, p. 63, <en línea> <http://www.seep.ceu.hu/volume11/drnovsek.pdf>

la base del derecho a la autodeterminación [...], han expresado su voluntad por vivir juntas en un estado federativo.”<sup>31</sup> Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Serbia quedaban unidas con el equilibrio étnico necesario para evitar posteriores enfrentamientos y fronteras definidas pragmáticamente sin mayor controversia. Los territorios autónomos de Vojvodina y Kosovo quedaron como parte de Serbia, como provincia y región (mayor flexibilidad en el término), respectivamente. La constitución otorgaba un amplio rango de libertades civiles como la igualdad, la no discriminación y la libertad política y religiosa. La administración federal era responsable por todo lo relacionado con la defensa, la política exterior, la planeación económica y el sistema financiero, las comunicaciones y los sistemas legal y social; poco en realidad era dejado a consideración de las repúblicas.

La base de la integración era puramente ideológica, siguiendo las líneas del Partido Comunista de Yugoslavia, ya no étnica. El unitarismo serviría para equilibrar la cuestión de las nacionalidades e impedir que ello se convirtiera nuevamente en un obstáculo para el desarrollo del país. Las nacionalidades periféricas eran utilizadas para contrarrestar el poder de Croacia y Serbia (la existencia de dos territorios autónomos dentro de la república era parte de esta táctica); ni el separatismo croata ni la hegemonía serbia serían tolerados dentro de la federación. La posición privilegiada de Serbia había sido utilizada por los comunistas, insertándose en la resistencia, para acceder al poder. Al mismo tiempo la noción de la hegemonía se había utilizado para atraer adeptos de otras regiones. Una vez conseguidos ambos objetivos, era necesario despejar los temores sobre el posible resurgimiento del poderío serbio a costa de los demás integrantes de la federación.

Tito esperaba eventualmente expandir sus ideas federativas al resto de los Balcanes, lo que Stalin identificó como una amenaza expansionista: “no deseaba una federación balcánica dirigida por Tito que buscara una política exterior independiente [...]”.<sup>32</sup> Le solicitó entonces que lo consultara antes de tomar

---

<sup>31</sup> Citado en Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>32</sup> Hupchick, *Op. Cit.*, p. 404.

cualquier decisión, a lo que el Mariscal se negó y las fricciones aumentaron. En junio de 1948 la Cominform, la Oficina de Información de los Partidos Comunistas, convocó a una reunión en Bucarest. A pesar de ser requerida, la delegación yugoeslava no asistió; Tito sabía de antemano que sería un juicio público en su contra. En vista de la negativa, se aprobó una resolución en la que se condenaba al presidente yugoeslavo y se llamaba a los comunistas de ese país a cambiar de dirigente. Tito desafió la decisión del órgano. En consecuencia, el Partido fue expulsado de la Cominform. Premeditadamente, Stalin fechó el documento resolutivo con el simbólico 28 de junio, aniversario de la batalla de Kosovo.

El rompimiento entre Tito y Stalin, más que un conflicto de intereses, era una lucha de poder. Tito representaba una amenaza para el sistema estalinista por su alto grado de independencia respecto a Moscú. A la vez, la sombra de la Unión Soviética limitaba en gran medida el desarrollo de la política yugoeslava y su papel en la escena internacional. A nivel doméstico, el Partido Comunista de Yugoslavia debía probar que la adopción de la ideología comunista no significaba supeditar la identidad nacional —o en plural, las identidades nacionales, dado el caso— a los modelos soviéticos. Los vínculos entre ambas naciones sólo se restablecerían a la muerte de Stalin (con la visita de Jruschov a Belgrado en 1955), sin modificación alguna en el modo yugoeslavo de llevar el socialismo.

Yugoeslavia enfrentó las críticas de Stalin con una reconsideración de los principios comunistas y de la doctrina marxista, retomando la meta del desvanecimiento del Estado mediante el sistema de autogestión obrera con la propiedad social de los medios de producción. El proletariado estaba ahora a cargo del desarrollo del Estado y comenzó un proceso de descentralización progresiva de la planeación, para responder mejor a las necesidades particulares de cada industria y localidad. El régimen se sumergía en un sistema híbrido, socialista-capitalista, que le permitiría continuar el avance hacia la eficiencia productiva. En 1952 la dirigencia yugoeslava decidió modificar el nombre del partido; la ahora la 'Liga de los Comunistas de Yugoslavia' (*Savez Komunista Jugoslavije*) ejercería su influencia a través de la persuasión social.

Del mismo modo que la autogestión obrera representó un modelo original de actuación política, también hacia el exterior hubo este tipo de innovación, traducida en el Movimiento de los Países No Alineados. Conforme las relaciones de Yugoslavia se fueron extendiendo a países menos desarrollados, incluidas muchas ex colonias, Tito percibió el reclamo común: ninguno quería subordinarse a la hegemonía de las potencias y mucho menos verse obligado a decidir entre el socialismo y el capitalismo. “La solución al problema de independencia para las naciones pequeñas parecía restar en el no alineamiento y la auto-ayuda colectiva.”<sup>33</sup> Ya en 1955 la Conferencia de Bandung<sup>34</sup> había congregado a los líderes de 29 países asiáticos y africanos con la intención de manifestar esta postura de pretendida independencia y condenar el colonialismo que prevalecía. “Hasta entonces, las naciones débiles habían sido sistemáticamente marginadas [...] por las grandes potencias, en especial las occidentales”<sup>35</sup> y los países reunidos —muchos de ellos recién independizados— trataron de proyectar un nuevo papel dentro de la sociedad internacional para ellos. Bajo la iniciativa y liderazgo de los presidentes de Egipto, Gamal Abdel Nasser, y de Indonesia, Ahmed Sukarno, y del primer ministro de India, Jawaharlal Nehru, las fuerzas políticas presentes se pronunciaron abiertamente contra el colonialismo y toda otra forma de intervención, al tiempo de pugnar por el respeto a los derechos y la igualdad de todos los pueblos, y la defensa de la soberanía y la integridad territorial.<sup>36</sup> Las ideas y propuestas vertidas en la Conferencia de Bandung crearon grandes expectativas respecto a la posibilidad del surgimiento de un nuevo bloque político-ideológico que fuera un contrapeso real a los dos existentes.

---

<sup>33</sup> Singleton, *Op. Cit.*, p. 239.

<sup>34</sup> Denominada oficialmente I Conferencia Afroasiática de Solidaridad, fue celebrada en abril de ese año en Indonesia, en la ciudad de Bandung, de donde toma su nombre coloquial.

<sup>35</sup> Yin Chengde, “La Conferencia de Bandung: un hito histórico”, en *Radio China Internacional*, Beijing, 2007, <en línea> <http://espanol.cri.cn/141/2005/04/20/1@58766.htm>

<sup>36</sup> Comité Ministerial, “Documento de Cartagena sobre Metodología”, *Reunión del Comité Ministerial sobre la metodología del Movimiento de los Países no Alineados*, Cartagena de Indias, mayo 14-16 de 1996, <en línea> <http://www.nam.gov.za/background/methodology.htm#3> En el marco de la XI Cumbre del Movimiento en Cartagena, Colombia, en este documento se reafirmaron los Diez Principios de Bandung como los principios del Movimiento.

Con este antecedente, el Presidente Tito tomó la iniciativa y, en 1961, reunió en Belgrado a los representantes de 25 países para celebrar la primera Conferencia Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno del Movimiento de los Países No Alineados.<sup>37</sup> Adoptando los principios delineados en Bandung como su fundamento y condenando toda forma de imperialismo, el Movimiento alió a aquellos que, decían, habían adoptado una política independiente, neutral a las potencias. En la práctica, sin embargo y a pesar de estar efectivamente compuesto por países con sistemas políticos diversos, el Movimiento no tuvo el impacto deseado. Con el paso del tiempo se pondría en evidencia que el no alineamiento era poco menos que una fantasía, puesto que la neutralidad frente a la confrontación ideológica de la Guerra Fría no existía y el 'tercer mundo' era sólo un sobrenombre mal atribuido, pero generalizado, para un grupo de naciones que, en su momento, creyeron viable su proyecto. Con todo esto y aunque Yugoslavia fue eventualmente suspendida de la Organización,<sup>38</sup> durante las primeras décadas de su existencia el Movimiento de los No Alineados le ganó a Tito gran reconocimiento como líder internacional.

Regresando a cuestiones domésticas, a la llegada de los años sesenta, Yugoslavia, a pesar de su rápido desarrollo, comenzaba a experimentar nuevamente los efectos de un crecimiento económico desequilibrado. Para contrarrestarlo, el gobierno ideó en 1961 una serie de reformas como el aumento de la inversión extranjera, la reforma del sistema bancario y el incremento de préstamos internacionales, así como la supresión de las barreras al libre movimiento no sólo de bienes, sino de personas, contribuyendo a un intercambio de ideas sin precedentes en Europa del Este y, por ende, a la relajación en el control de las expresiones.

---

<sup>37</sup> La Conferencia se celebró en septiembre, pero en junio se había llevado a cabo una reunión preparatoria en El Cairo, donde se delinearon los principios del no alineamiento, en sintonía con los expuestos en Bandung unos años antes.

Movimiento de los No Alineados, "The Non-Aligned Movement: Description and History", *Movimiento de los No Alineados*, Sudáfrica, 21 de septiembre de 2001, <en línea> <http://www.nam.gov.za/background/history.htm>

<sup>38</sup> En la reunión magisterial de 1992, celebrada en Nueva York, los asistentes decidieron suspender al país fundador debido al estallido de la guerra en Bosnia.

Una tercera constitución se introdujo en 1963, delineando un sistema excesivamente complejo, emanada de los debates para definir el papel que debía jugar el Estado en una sociedad autogestiva. Trataba de resolver varias cuestiones pendientes, especialmente en lo tocante a las identidades nacionales y las crecientes tensiones entre las repúblicas con motivo de la descentralización económica. Ahora bajo el nombre de República Federal Socialista de Yugoslavia, la descentralización en la toma de decisiones aumentó y se introdujo la prohibición de que cualquier funcionario, exceptuando a Tito, ejerciera un cargo en el gobierno a la vez que algún puesto de alto mando en el Partido, así como el principio de rotación para todos los puestos de elección.

Ya avanzada la década las diferencias empezaron a surgir. Los miembros croatas y eslovenos de la Liga no estaban de acuerdo con el control federal ejercido desde Belgrado, percibido como centralismo serbio. Había un sentimiento ampliamente esparcido de reformismo entre muchos de los comunistas, para quienes los resultados de las reformas económicas no eran convincentes y temas como el lenguaje (la demanda en Croacia del reconocimiento de un idioma croata por separado) y la sobre-representación serbia en las estructuras políticas y de seguridad del país comenzaban a ser factores de disensión. Identificado como una “máscara a la predominación de Serbia”,<sup>39</sup> el yugoeslavismo se desvanecía, incluso dentro de Serbia misma, donde un grupo de políticos liberales creía también que la influencia federal debía disminuir. Los comunistas serbios, sin embargo, no eran tampoco nacionalistas; procurar la igualdad entre repúblicas beneficiaría a todos. Para hacer frente a esta oposición, Tito, apoyado por Edvard Kardelj, el jefe de la policía, promovió una campaña de limpieza de la elite política; todos aquellos que eran identificados como nacionalistas o liberales fueron expulsados de la Liga de los Comunistas. Belgrado atravesó por un periodo de censura renovada y, sin embargo, la voz de estos liberales no cesaría de alzarse en pro de un verdadero federalismo.

---

<sup>39</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 174.

Nuevas enmiendas constitucionales llegaron en 1971. La autonomía de las repúblicas incrementó, Tito fue designado presidente vitalicio y se creó, a propuesta de él mismo, un cuerpo colectivo que actuaría en la presidencia. El mensaje era claro: el máximo dirigente yugoeslavo estaba en decadencia (si no tanto en el sentido ideológico o de liderazgo político, sí físicamente con más de setenta años de edad) y el terreno debía prepararse para el fin de la era de Tito, conscientes de que surgirían problemas llegado el momento, en especial debido a la falta de un sucesor con los poderes de mando adecuados y objeto de la lealtad y respeto con que, en general, todas las repúblicas lo miraban.

Una cuarta constitución en 1974 terminó con la excesiva cantidad de enmiendas y reformas que se venían sucediendo desde finales de los sesentas. “El acuerdo económico y político [aquí] consagrado [...] resolvió casi por completo las quejas [...] originales contra un centralismo supuestamente excesivo, el control por parte de Belgrado y el dominio de Serbia dentro de la federación.”<sup>40</sup> El país se convirtió en la práctica en una confederación de ocho estados de partido, otorgando a las provincias (Kosovo había sido renombrada Provincia Socialista Autónoma de Kosovo en 1968) el mismo estatus que a las repúblicas, salvo en el nombre. Este nuevo carácter de la República se vio reflejado en un sutil pero importante cambio léxico: el calificativo *federalna* —federal— fue intercambiado por *federativna* —federativa—, de modo que se reconocía que la verdadera autoridad recaía en los estados miembros, no en la federación.<sup>41</sup>

Durante el resto de la década, los ánimos nacionalistas siguieron presentes en la mente de muchos intelectuales y políticos liberales, pero la fuerte personalidad del Presidente, su apoteosis y su función como “árbitro supremo entre los diversos elementos de la nación”,<sup>42</sup> así como la relativa estabilidad en el nivel de vida general, eran suficientes para legitimar al régimen. No obstante, Yugoslavia, para muchos, no era más que una visión ideológica, con su sentido

---

<sup>40</sup> Bogdan Denitch, *Nacionalismo y etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia*, Siglo XXI Editores, México, 1995, p. 114.

<sup>41</sup> James Gow y Milena Michalski, “The Impact of War on Serbia. Spoiled Appetites and Progressive Decay”, en Sabrina P. Ramet y Vieran Pavlaković (eds.), *Serbia since 1989. Politics and society under Milošević and after*, University of Washington Press, Seattle, 2005, p. 145.

<sup>42</sup> Denitch, *Op. Cit.*, p. 47.

original —la unión de los eslavos del sur por la supervivencia frente a las ambiciones imperialistas extranjeras— prácticamente evaporado. Por si fuera poco, la cuestión de las fronteras y el territorio que ocupaban los distintos grupos étnico-nacionales comenzó a ser materia de desencuentro conforme las repúblicas adquirían mayor autonomía y la creciente descentralización las hacía parecer más Estados-nación que entidades federadas. Poco se percataban quienes consideraban muerto el ideal yugoeslavo de que la defensa común ante los intereses extranjeros era aún tan vigente como en 1918 y que la fragmentación en el país podría ser aprovechada por países líderes del denominado primer mundo para avanzar tales ambiciones.

#### *1.6. Después de Tito: incertidumbre y falta de liderazgo en los ochentas*

Yugoeslavia entró a la década de los ochentas rodeada por un clima de incertidumbre y nublado por los rencores nacionales que progresivamente iban entorpeciendo la visión de sus dirigentes. Aunque fuerte aún la presencia ideológica del Presidente Tito, la decadencia de su régimen se ponía en evidencia, también, debido al ocaso de su propia vida. Si bien se percibía desde hacía tiempo en el horizonte, la noticia de la muerte de Tito, el 4 de mayo de 1980, tomó al país por sorpresa. El símbolo y protector de la buenaventura yugoeslava había desaparecido y no parecía haber líder alguno que pudiera sustituirlo con éxito.

Dentro de la dinámica económica de la federación yugoeslava la equitativa distribución de recursos entre las repúblicas era crucial. Para lograrlo, las aportaciones de las repúblicas más sólidas, Eslovenia, Croacia y Serbia, eran mayores a las de Montenegro, Macedonia y Bosnia y Herzegovina. Con el tiempo, esto contribuyó a crear una brecha importante entre una región norte con grandes posibilidades de desarrollo y resultados palpables, y un sur mayoritariamente sumido en la pobreza y alejado de los beneficios del progreso. Croacia y Eslovenia no estaban dispuestas a cargar con la responsabilidad económica del resto del país a costa de su propio progreso; Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Montenegro exigían mayores recursos de la federación para hacer frente a sus

problemas locales; y Serbia no estaba conforme con ser catalogada como república avanzada, siendo que sus condiciones económicas se habían venido deteriorando gravemente en los últimos años.

Al mismo tiempo, la creciente descentralización había generado una inmensa burocracia difícil de controlar desde Belgrado, que a su vez se traducía en falta de coordinación entre las economías de las repúblicas, ocasionando mayor inestabilidad financiera y política y disminuyendo considerablemente las opciones del desarrollo yugoeslavo. Conscientes de las serias implicaciones que tendría un colapso de la economía yugoeslava, los gobiernos occidentales otorgaron créditos al país bajo condición de cumplir con medidas de austeridad. El escenario de una crisis en los Balcanes ponía en riesgo la estabilidad en la zona, pero también los intereses estratégicos extranjeros.

En términos prácticos, la constitución de 1974 había reducido la actuación política de Serbia a la región conocida como Serbia “interior”, es decir, el territorio central sin las provincias. Kosovo y Vojvodina fueron conferidas con el derecho a vetar cualquier decisión tomada en Belgrado, pero el centro no tenía las mismas prerrogativas; el asunto quedó pendiente, marcado por el descontento serbio. Mientras tanto la nación kosovar había adquirido una personalidad política distinta en búsqueda de una reivindicación étnica. Con el discurso de la dirigencia serbia sobre el reconocimiento de la nación étnica como factor político, los albanos-kosovares fueron indirectamente alentados a perseguir un nuevo estatus en la federación. En abril de 1981 expresaron abiertamente su deseo por transformarse en una república, pero hacer esta concesión hubiera significado el inicio del desmembramiento de Yugoslavia. Los serbios en Croacia (Krajina), la mayoría croata en Serbia (Vojvodina), los serbios en Bosnia (más adelante la Republika Srpska) tenían ambiciones similares y ninguna república estaba dispuesta a dejar ir parte de su territorio para cederlo a la creación de nuevas entidades federales. Ante el riesgo de una revuelta mayor, el gobierno serbio reprimió a los albanos-kosovares, ampliando el control sobre la región y aprovechando la ocasión para atacar la discriminación de la que era objeto la población serbo-kosovar minoritaria. Como resultado, el antagonismo entre ambos grupos étnicos aumentó.

Los serbios de Kosovo comenzaron a buscar apoyo en entidades distintas al gobierno de Belgrado, como el círculo intelectual y la iglesia ortodoxa serbia. Simultáneamente, los albano-kosovares encontraron eco y amplio apoyo para su causa en las demás comunidades nacionales del país, habiéndose establecido un vínculo directo entre la cuestión de Kosovo y el estatus preponderante de Serbia en la federación y el descontento que ello generaba.

Desde la segunda mitad de la década de los ochentas la situación en Yugoslavia se deterioró rápidamente: los medios para cumplir las promesas del socialismo habían caducado, las fricciones al interior de la Liga ponían en riesgo la continuidad del régimen y la proliferación de los sentimientos nacionalistas en las repúblicas (algunas veces, incluso recién inventados con base en diferencias distorsionadas) sólo volvía el escenario más complejo. Cada cual por sus propias razones, los distintos grupos nacionales se mostraban cada vez más renuentes a cooperar en el seno de la federación y “no había mecanismos institucionales efectivos para arbitrar y resolver las diferencias entre las repúblicas [...]”<sup>43</sup> No había ya límites a las exigencias particularizadas de cada república; el nacionalismo bajo el gobierno de Tito había sido exclusivamente una garantía para el localismo controlado<sup>44</sup> y sin él se convertiría en visiones distintas dentro del mismo partido. La lealtad nacional era ahora sinónimo de lealtad local, al grupo étnico, no ya a Yugoslavia.

En Serbia las elites también empezaban a inclinarse hacia el nacionalismo, como constató el memorando de la Academia Serbia de Ciencias y Artes que salió a la luz pública en 1986 revelando las críticas que el círculo intelectual hacía al comunismo. El documento atribuía el debilitamiento de Serbia no sólo a la mala administración, sino a la laxitud gubernamental que había permitido que la nación hubiese sido explotada por las demás repúblicas.<sup>45</sup> Sin atacar a Yugoslavia, la línea de fondo era que la nación serbia estaba bajo amenaza constante en la federación tal como estaba configurada y afirmaba la necesidad de la unión de

---

<sup>43</sup> Denitch, *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, pp. 62-63.

<sup>45</sup> Vieran Pavlaković, “Serbia Transformed? Political Dynamics in the Milošević Era and After”, en Ramet, *Op. Cit.*, p. 16.

todos los serbios, dentro y fuera de las fronteras de la república, para reintegrarse nacional y culturalmente. El nacionalismo era ahora reconocido como la fuerza política precisa para resolver los problemas de Serbia; sus detractores en el gobierno percibían una amenaza real.

Ivan Stambolić era el líder de la Liga serbia desde 1980; seis años después, cuando accedió a la presidencia del país, apoyó a Slobodan Milošević, su protegido y jefe del partido en Belgrado, para tomar su lugar. Serbio de nacimiento, Milošević era un riguroso comunista y un franco anti-nacionalista. Creía en Yugoslavia y en el proyecto comunista y no compartía las ideas sobre el relajamiento de la federación en favor de mayor autonomía para las repúblicas. En esta línea, su primera gran intervención en la política nacional sucedió en 1987. La situación en Kosovo se había agudizado; los serbios de la región reclamaban al gobierno central mayor atención. Reunido con militantes inconformes, Milošević utilizó la oportunidad para atraerlos a sus filas. El tono del discurso, con una mezcla de incitación comunista y advertencia sobre los peligros de caer en el nacionalismo,<sup>46</sup> fue simple, atribuyendo la culpa de los males de la población no-albana en Kosovo a los burócratas que desde Belgrado pretendían dominar la situación. Milošević regresó victorioso a la capital; había logrado apaciguar los ánimos de los serbo-kosovares y ganar su favor. Convencido de que la responsabilidad por la inestabilidad en Serbia y en Yugoslavia recaía mayoritariamente en la ineficiencia burocrática —no en el comunismo— y de que los reclamos del pueblo eran genuinos, Milošević decidió deshacerse de Stambolić

---

<sup>46</sup> Contrario a lo asentado en la acusación del Tribunal Penal Internacional para la Ex –Yugoeslavia para el caso en su contra, en el inciso sexto de la sección de antecedentes, que refiere que “Slobodan Milosevic [*sic*] refrendó una agenda serbia nacionalista” en Kosovo en abril de 1987, lo cierto es que durante los acontecimientos de los días 24 y 25 de ese mes, el entonces presidente de la Liga de Comunistas serbia, en repetidas ocasiones condenó el nacionalismo y reiteró que la solución para Kosovo estaba en la igualdad entre los pueblos y la hermandad y unidad. Sería meses después que Milošević tomaría la bandera del nacionalismo serbio.

Tribunal Penal Internacional para la Ex -Yugoslavia, “The Prosecutor of the Tribunal against Slobodan Milosevic, Milan Milutinovic, Nikola Sainovic, Dragoljub Ojdanic, Vlatko Stojiljkovic. Indictment”, *Tribunal Penal Internacional para la Ex –Yugoslavia*, La Haya, Caso No. IT-99-37, 22 de mayo de 1999, <en línea>

<http://www.un.org/icty/indictment/english/mil-ii990524e.htm>

Andy Wilcoxson, “‘Nobody should beat you’ – Slobodan Milosevic”, *Slobodan Milosevic Freedom Center*, 25 de enero de 2005, <en línea>

<http://www.slobodan-milosevic.org/news/smorg012504.htm>

en tanto su gobierno había fallado en identificarse con el sufrimiento del país y, peor aún, había permitido el surgimiento de muchas voces opositoras.<sup>47</sup> Para evitar el colapso del régimen, Milošević se dio a la tarea de reforzar al partido con mayor disciplina y la integración de seguidores leales, incluido el sector militar.

Para finales de año, Milošević inesperada, pero hábilmente, dio un gran giro hacia el nacionalismo; si ésta era la fuerza detrás de las masas, la utilizaría a su favor en lugar de permitir que destruyera al país. Su meta era “restaurar la fuerza de Serbia en la federación yugoeslava y revertir la descentralización de la constitución de 1974”<sup>48</sup> mediante una revolución “anti-burocrática”, como había anunciado en Kosovo meses antes. Cual seductor, Milošević comenzó a atraer uno a uno a los distintos sectores de la comunidad serbia, tal como había hecho con los intelectuales adoptando sus ideas nacionalistas. En palabras de Pavlowitch,

[Milošević] Tenía algo que ofrecer para la mayoría de la gente —una revitalización del Partido que también podía ser leída como un paso hacia el advenimiento de la democracia, una defensa de Serbia que podía ser utilizada en la defensa de Yugoslavia, una oportunidad de promoción para los políticos más jóvenes, y una alternativa para el abierto nacionalismo anti-comunista, a saber, un mercado socialista unificado reformado.<sup>49</sup>

Desde su ascenso y para cumplir su objetivo, ejerció presión constante sobre los medios de comunicación más importantes en Serbia para así apropiarse de los símbolos políticos en su estrategia para mantener el poder. Radio-Televisión Serbia (RTS) fue su principal fuerza para contrarrestar la información presentada en los medios independientes. Ayudado por este control, Milošević entabló una campaña de desprestigio contra Stambolić que resultó en su sustitución en diciembre.

---

<sup>47</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 193.

<sup>48</sup> Pavlaković, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>49</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 194.

Obtenido el dominio de la escena política en Serbia, Milošević trabajó para aumentar su influencia en las provincias y en Montenegro, la república donde podía encontrar mayor simpatía, para materializar su proyecto de re-centralización federal. Con la enmienda a la constitución serbia en marzo de 1989 mediante la cual se retiraba la autonomía a Kosovo y Vojvodina, la preponderancia de Serbia dentro de Yugoslavia estaba prácticamente asegurada: a pesar de la “reincorporación”, las provincias mantenían su representación individual en el gobierno federal dando a Milošević cuatro de los ocho votos de la presidencia de la federación (Serbia, Vojvodina, Kosovo y Montenegro). Esto hacía posible avanzar los intereses de la república sin quedar supeditada a los deseos del sector más liberal del liderazgo federal, representado por el reformista Ante Marković, nuevo líder yugoeslavo.

Formalmente Slobodan Milošević asumió la presidencia de Serbia en mayo de 1989. Para ese entonces la atmósfera en toda la república era ideal para el ascenso de un líder fuerte y carismático como él, con la promesa de restaurar la unidad y los derechos de una nación que, Milošević y otros estaban convencidos, había sido explotada históricamente. En el fortalecimiento de Yugoslavia y un real equilibrio entre sus miembros estaba la respuesta a la cuestión nacional serbia. Eslovenia, por el contrario, proponía el relajamiento e incluso la reorganización de Yugoslavia como una confederación. Ambas repúblicas se convirtieron así en las principales fuerzas antagonistas yugoeslavas. “Disputas sobre la relación exacta entre las autoridades federales centrales y las repúblicas definidas étnico-nacionalmente por separado saltaron a primer plano”,<sup>50</sup> iniciando una época que Denitch define como “de despertar y reunión de las etnias, época de surgimiento de un nacionalismo exclusivista y de una política que pone en primer lugar la identidad nacional.”<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Hupchick, *Op. Cit.*, p. 439.

<sup>51</sup> Denitch, *Ídem*.

### 1.7. *La década de Milošević*

Quizá sólo después del Mariscal Tito, el personaje serbio más conocido internacionalmente es Slobodan Milošević; aunque, a diferencia de Josip Broz, Milošević no ha pasado a la historia por sus contribuciones a la prosperidad de Yugoslavia, sino por contribuir a su derrumbe. Sin embargo, cuando asumió la dirigencia política de Serbia el 8 de mayo de 1989, la gente lo aclamaba. Su estrategia estaba bien delineada: reintegrar Serbia y reivindicarla ante Yugoslavia. Primero como comunista de línea dura, después convertido pragmática e impetuosamente al nacionalismo cuando el antiguo sistema no le garantizaba su permanencia en el poder, Milošević intentó llevar a Serbia a la grandeza con medios de dudosa legitimidad y no siempre efectivos, de donde deriva su mala reputación.

Uno de los recursos más empleados por Milošević fue la manipulación de todo tipo de símbolos para tener mayor acercamiento e identificación con la población, lo que incorporaba a su habilidad discursiva. Entre los ejemplos más significativos y un momento que ha quedado registrado en la memoria serbia, está el discurso con ocasión del sexcentésimo aniversario de la batalla de Kosovo Polje. El 28 de junio de 1989, reunido con cientos de miles de serbios en Gazimestan, sitio cercano a donde se desarrolló la legendaria batalla en siglo XIV, el Presidente Milošević aprovechó el evento para consagrarse y celebrar también la unidad nacional y la reconstrucción del Estado serbio. Milošević recordó la constante lucha de Serbia por alcanzar y mantener su independencia y advirtió sobre las nuevas batallas que habría de librar para “un avance exitoso hacia la civilización en la que la gente vivirá en el siglo veintiuno.”<sup>52</sup> Con una simbiosis de principios comunistas y nacionalistas,<sup>53</sup> creó una retórica seductora para consolidarse, así, como el dirigente máximo de los serbios y prometedor líder de una Yugoslavia debilitada, hablando de solucionar la cuestión serbia y atender la crisis política, económica y social en la que se hundía toda Yugoslavia. Era un dirigente comprometido con su país y sus conciudadanos. Nadie imaginaba que

---

<sup>52</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 198.

<sup>53</sup> Denitch, *Op. Cit.*, p. 68.

este mismo hombre aclamado y respetado por tantos, traería ruina y grandes decepciones unos años después.

La Liga de Comunistas de Yugoslavia llegó a su fin en el primer mes de 1990. Durante su último congreso, las diferencias en las percepciones de las repúblicas alcanzaron niveles irreconciliables. Las propuestas serbias para reforzar la federación fueron aprobadas aún en contra de la iniciativa eslovena “de convertir la Liga en una estructura confederal de partidos republicanos soberanos, con el socialismo democrático como doctrina”<sup>54</sup>. La delegación eslovena se retiró y los croatas se negaron a continuar con la sesión. Era evidente la incompatibilidad de los programas de gobierno y la falta de compromiso de las elites republicanas con Yugoslavia, que ya para entonces, estaba condenada a desmembrarse.

Bajo este clima de incertidumbre se llevaron a cabo las primeras elecciones competitivas en Yugoslavia. Socialistas y partidos de oposición sólo tenían una opción para atraer a los votantes: el nacionalismo. En los últimos meses había aumentado la legitimación de las fuerzas regionales en todo el territorio, mientras el endeble aparato estatal no prometía grandes resultados. La oposición nacionalista eslovena se impuso en abril de 1990 y en diciembre se efectuó un referendo popular para decidir sobre la independencia de la república; un impresionante 95% de los eslovenos votó a favor de la secesión. En Croacia, en mayo del mismo año, Franjo Tudjman y la Unión Demócrata Croata ganaron la presidencia e iniciaron también el proceso para separarse de Yugoslavia y convertirse en una nación independiente. Ambas repúblicas declararon en junio su soberanía. En Macedonia las elecciones tuvieron lugar en noviembre y los nacionalistas tomaron también el control. El resultado en Bosnia y Herzegovina reflejó en las urnas la diversidad cultural al salir victoriosa una coalición de oposición integrada por los tres grupos étnicos. Con la facilidad con que los partidos nacionalistas de oposición ganaron las elecciones en esas cuatro

---

<sup>54</sup> Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, “Slobodan Milosevic”, en *Biografías de Líderes Políticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 21 de septiembre de 2006, <en línea>

[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/serbia/slobodan\\_milosevic](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/serbia/slobodan_milosevic)

repúblicas, los socialistas “renovados” y convertidos al nacionalismo obtuvieron satisfactorias victorias en Montenegro y Serbia en diciembre.

Después del colapso de la Liga, Milošević constituyó el Partido Socialista de Serbia (*Socialisticka Partija Srbije*, SPS) el 7 de junio de 1990, mientras el descontento en las provincias continuaba. Tanto en Vojvodina como en Kosovo, la población observaba con sospecha los movimientos que realizaba la dirigencia desde Belgrado en detrimento de sus derechos, derrumbándose una a una las promesas sobre la reivindicación de los grupos étnicos. Consecuentemente, el 2 de julio la Asamblea kosovar decidió elevar la provincia a rango de república de la federación yugoeslava. Unos días después la Asamblea serbia abrogó la autonomía de Kosovo y disolvió sus instituciones, poniendo a efecto un control directo sobre la provincia. Condenada a la acción clandestina, a partir de aquel momento iniciaría una ferviente resistencia civil kosovar contra la negativa del gobierno a reconocer el estatus que habían proclamado.

Con la victoria de la oposición en Eslovenia y Croacia, la presión sobre Milošević aumentaba para llevar también a cabo comicios pluripartidistas en Serbia. Sentadas las bases para la celebración de las elecciones, tres fuerzas se presentaron para participar: el Partido Socialista de Serbia de Milošević, el Partido Democrático (*Demokratska Stranka*, DS) con un programa de reforma federalista, y el Movimiento de Renovación Serbia (*Srpski Pokret Obnove*, SPO) que favorecía la reconstitución de las repúblicas en Estados-nación independientes. La configuración de las fuerzas estaba dada, pero las facciones de oposición se desgastaron en una absurda competencia por demostrar mayor representación de las demandas nacionales frente a los demás, debilitando sus posiciones. En el fondo, “sus divisiones no representaban los intereses de sectores variados de la sociedad, sino las ideas, personalidades y mercadeo de sus líderes.”<sup>55</sup> Tomando ventaja de la extenuación de los partidos contrincantes, Slobodan Milošević hizo uso de su control sobre los medios de comunicación para asegurar su triunfo electoral. Ofreciendo una solución para el mejor funcionamiento de Yugoslavia y

---

<sup>55</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, pp. 203-204.

de las relaciones entre sus repúblicas, así como una renovación del papel que Serbia debía jugar dentro de la federación, Milošević ganó las elecciones presidenciales sostenidas en diciembre de 1990, prometiendo salvaguardar a la nación y al Estado ante la proliferación de los sentimientos anti-serbios.

Creadas por la dirigencia comunista, las instituciones serbias fueron reestructuradas para adecuarlas a las formas que exigían las reclamaciones nacionalistas del sector mayoritario de la sociedad. No obstante, eran los mismos líderes y el mismo aparato de poder los que sostenían a Milošević. Los objetivos y las ambiciones también eran similares a los perseguidos en la década anterior: el fin último era mantener un Estado que amparara a todos los serbios, de ser posible, dentro de una Yugoslavia redefinida. Sin duda esto significaba materializar el viejo ideal de la “Gran Serbia”, una nación unificada que, mediante su renovación, recuperara el prestigio y la influencia que en otras épocas gozó.

La situación comenzó a deteriorarse rápidamente después de celebradas las elecciones republicanas. Durante los últimos meses de 1990 y los primeros de 1991 los presidentes de las repúblicas y mediadores europeos y estadounidenses sostuvieron reuniones para buscar una salida pacífica a la inminente disolución yugoeslava; de hallarse una solución política, la Comunidad Europea incluso prometió ayuda económica a las partes como recompensa.<sup>56</sup> Pero ya era demasiado tarde: mientras la presidencia federal intentaba por todos los medios mantener la integridad del país, las dirigencias republicanas, gracias a la legitimación que obtuvieron por el sufragio, encontraron “el coraje para aumentar y ampliar sus demandas y su retórica y para sabotear las negociaciones.”<sup>57</sup> El punto de quiebre llegó cuando, en mayo de 1991, Milošević trató de impedir que Croacia condujera la presidencia federal, como correspondía de acuerdo con el sistema de rotación. Un mes después y a un año de haberse declarado entidades soberanas,

---

<sup>56</sup> Zlatko Isakovic, “Democratisation, Democracy and Ethnic Conflicts in the Balkans”, en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. 11, no. 1, octubre 2000, pp. 3-4, <en línea> [www.seep.ceu.hu/volume11/isakovic.pdf](http://www.seep.ceu.hu/volume11/isakovic.pdf)

<sup>57</sup> Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995, p. 144.

Eslovenia y Croacia anunciaron su separación formal de Yugoslavia; el paso entre la negociación política y el conflicto armado estaba dado.<sup>58</sup>

Sin declaración formal alguna, la guerra sencillamente estalló. El Ejército Popular Yugoslavo (*Jugoslavenska Narodna Armija*, JNA) se vio forzado a enfrentarse con grupos militares eslovenos que “se apresuraron a provocar una confrontación armada [...] al tomar por la fuerza puestos de aduanas y fronterizos en la frontera internacional que separa[ba] una Yugoslavia todavía existente de Italia y Austria.”<sup>59</sup> El ejército federal emprendería una campaña contra los separatistas croatas y eslovenos “a nombre de un liderazgo serbio ‘yugoslavo’ que no había entrado oficialmente a una guerra que no fue declarada, [...] presuntamente para salvar a Yugoslavia.”<sup>60</sup>

Los enfrentamientos se tornaban cada vez más violentos y, no obstante, la comunidad internacional, particularmente Estados Unidos y la Comunidad Europea, no lograba definir una política colectiva de cara al conflicto. Para quienes creían que se trataba de un asunto exclusivamente de jurisdicción yugoslava, estaba claro que no debía haber intromisión; la contraparte argumentaba que la posibilidad de una crisis humanitaria obligaba a la intervención. Lo cierto es que Yugoslavia representaba aún un interés estratégico y elemento fundamental para mantener el equilibrio del orden europeo y, aunque en un primer momento hubo oposición a la secesión en las condiciones bajo las que Eslovenia y Croacia la buscaban,<sup>61</sup> la opción fue posteriormente reconsiderada cuando, en el marco de las Naciones Unidas, la persistencia de la situación se reconoció como una amenaza para la seguridad y la paz internacionales.<sup>62</sup>

En el mismo documento el Consejo de Seguridad hizo un llamado explícito “a todos los Estados” para abstenerse “de emprender acciones que pudieran

---

<sup>58</sup> Drnovsek, *Op. Cit.*, p. 65.

<sup>59</sup> Denitch, *Op. Cit.*, p. 160.

<sup>60</sup> Pavlowitch, *Op. Cit.*, p. 207.

<sup>61</sup> Esto es, secesiones unilaterales apresuradas sin garantías para las minorías y el respeto a los derechos humanos y sin previa resolución de los litigios pertinentes con Yugoslavia sobre bienes, que sólo podrían agravar el conflicto. Denitch, *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>62</sup> Consejo de Seguridad, “Resolución 713”, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 25 de septiembre de 1991, <en línea>  
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/75/IMG/NR059775.pdf?OpenElement>

contribuir a aumentar la tensión y a obstaculizar o retrasar una solución pacífica y negociada del conflicto [...].”<sup>63</sup> No obstante, unos meses después, desatendiendo tal exhortación, Alemania y Austria, con “prácticas torpes y burdas de intromisión e intimidación”<sup>64</sup> —que incluían campañas contra la población serbia en general— presionaron a la Comunidad Europea para que otorgase su reconocimiento a Eslovenia y Croacia, considerando que con ello contendrían una agresión mayor por parte de Serbia —para ellos, el causante de la guerra. Así, el reconocimiento llegó en enero de 1992 como un medio para detener la guerra y sin permitir a los yugoeslavos decidir sobre su futuro.

Para evitar que la fragmentación de Yugoslavia avanzara más, Milošević declaró, el 26 de diciembre de 1991, la creación de la “tercera” Yugoslavia, que incluía a Serbia, Montenegro y la *Krajina* serbia en Croacia<sup>65</sup>—cuya consideración demostraba que el presidente serbio estaba dispuesto a aceptar la secesión de Eslovenia y Croacia, pero sin el territorio de los enclaves serbios. Macedonia quedaba fuera al haber realizado en septiembre un referendo cuyo resultado también había sido una declaración de independencia, y la incorporación de Bosnia y Herzegovina al nuevo Estado quedaba pendiente en la que se antojaba como una difícil negociación. Al final, el 12 de febrero de 1992 únicamente Serbia y Montenegro acordaron permanecer juntas en la República Federativa de Yugoslavia (RFY).

Cuando se acordó el cese al fuego entre Croacia y Serbia, el 2 enero de 1992, y con ello la autorización para la intervención de una fuerza para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, se creía que la guerra en los Balcanes había llegado a su fin. No obstante, su aparente resolución sobre la base de la soberanía nacional parecía conceder el derecho a la auto-determinación a todas las naciones, interpretado como su derecho de secesión, lo que designaba automáticamente a la tri-nacional Bosnia y Herzegovina como el siguiente escenario problemático. Su dirigencia también pretendía una república

---

<sup>63</sup> *Ídem.*

<sup>64</sup> Denitch, *Ídem.*

<sup>65</sup> Reneo Lukić, “From the Federal Republic of Yugoslavia to the Union of Serbia and Montenegro”, en Ramet, *Op. Cit.*, p. 55.

independiente y llevó a cabo un exitoso referendo a este respecto en febrero. La confrontación inició cuando los líderes de la población serbia en territorio bosnio rechazaron el resultado de la consulta y declararon, con apoyo del gobierno serbio y el JNA, la República Serbia de Bosnia y Herzegovina o Republika Srpska.

Una vez más, la ineficiencia de los mediadores se hizo presente debido a su vulnerabilidad frente a la propaganda y las presiones políticas de las partes en conflicto.<sup>66</sup> El intervencionismo de la Comunidad Europea y Estados Unidos fue maquillado como respuesta a lo que se consideró una agresión contra un Estado recién independizado (resultado del referendo). Como lo hicieron con Eslovenia y Croacia, se apresuraron en otorgar reconocimiento como Estado independiente a Bosnia y Herzegovina en abril, presionando a Serbia para detener la confrontación armada.<sup>67</sup> Mediante el envío de ayuda humanitaria y la imposición de sanciones económicas, a pesar de haber favorecido la profundización de la crisis con la imprecisión de sus acciones, Estados Unidos y los países de Europa Occidental pretendieron estar contribuyendo a su solución.

Al poco tiempo, la contraposición de los nacionalismos provocó la escalada del conflicto, convirtiéndolo en una guerra por el dominio de la tierra definida en términos de soberanía nacional, demostrando que “la lucha por crear estados [sic] a partir de naciones en territorios que están étnicamente mezclados eventualmente se torna en una lucha sobre las personas y sus derechos a vivir en un trecho de tierra particular.”<sup>68</sup> La política común de las facciones fue expulsar a quienes “no pertenecían” a sus territorios, es decir, a los “otros” en términos étnicos, para lo que se acuñó el concepto de “limpieza étnica”, cuyo fundamento, contrario a la concepción generalizada, no estaba en odios ancestrales entre los grupos étnicos involucrados, sino en el cumplimiento de una meta política

---

<sup>66</sup> Izakovic, *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>67</sup> Los tres países fueron admitidos como Miembros de las Naciones Unidas por la Asamblea General el 22 de mayo en las resoluciones 46/236 para Croacia, 46/237 para Eslovenia y 46/238 para Bosnia y Herzegovina. Consejo de Seguridad, “Carta de fecha 24 de septiembre de 1996 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 724 (1991) relativa a Yugoslavia”, *Organización de las Naciones Unidas*, Nueva York, S/1996/776, 24 de septiembre de 1996, <en línea> <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/grupotrabajo/s1996776.pdf>

<sup>68</sup> Woodward, *Op. Cit.*, p. 241.

impuesta verticalmente mediante la manipulación de las masas, caracterizando al “otro” como el enemigo.<sup>69</sup> En este momento, cuando la situación se volvía una crisis humanitaria de dimensiones genocidas, las potencias occidentales decidieron intervenir de manera directa, presionadas por las voces que se alzaban en la escena internacional pidiendo un alto a la guerra.

Durante los siguientes casi tres años fueron muchas las sanciones diplomáticas sobre la República Federativa de Yugoslavia, reflejadas en la suspensión de su membresía de distintas organizaciones, como del entonces Consejo para la Cooperación y el Desarrollo en Europa y del Movimiento de los No Alineados. Incluso su participación en las Naciones Unidas fue parcialmente suspendida cuando se le negó la condición de Estado sucesor de la República Federativa Socialista de Yugoslavia.<sup>70</sup> Todas las medidas tenían por objeto persuadir al gobierno serbio para que dejase de proporcionar apoyo militar a los serbo-bosnios. Ante la negativa y argumentando que se trataba de un conflicto interestatal con potencial a extenderse en la región, Estados Unidos comenzó a presionar por una intervención de las fuerzas armadas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Después de varios ultimatos desatendidos por Republika Srpska, entre agosto y septiembre de 1995 se implementó la operación “Fuerza Deliberada” sobre el territorio controlado por los serbo-bosnios. Una vez que el ejército de Republika Srpska fue replegado y presionado por la posibilidad de un ataque similar sobre Serbia, Milošević, finalmente accedió a negociar la paz en conferencia en Dayton, Ohio, con sus homónimos Franjo Tudjman por Croacia y Alija Izetbegović por Bosnia y Herzegovina. El resultado, el “Acuerdo-Marco

---

<sup>69</sup> Cfr. n. 35, p. 24.

<sup>70</sup> En la Resolución 777 del Consejo de Seguridad, del 19 de septiembre de 1992, se consideró que el nuevo Estado no podía asumir el lugar de la antigua RFSY y, por tanto, no participaría en los trabajos de la Asamblea General. Sin embargo, desde meses antes, en la Resolución 757 del mismo órgano, ya se habían dado pasos sustantivos para aislar a Yugoslavia de la comunidad internacional con disposiciones como la prohibición de importaciones y exportaciones de productos yugoeslavos, la reducción del personal en las representaciones diplomáticas en Belgrado y la suspensión de todo intercambio técnico, científico, cultural o deportivo con el país.

Consejo de Seguridad, “Resolución 777”, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 19 de septiembre de 1992, <en línea>

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/456/63/IMG/N9245663.pdf?OpenElement>

Consejo de Seguridad, “Resolución 757”, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 30 de mayo de 1992, <en línea>

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/013/38/IMG/NR001338.pdf?OpenElement>

General para la Paz en Bosnia y Herzegovina” o “Acuerdo de Dayton” fue la base para que se firmara la paz el 14 de diciembre en París, reconociendo la existencia de Bosnia y Herzegovina como una federación de dos entidades, la Federación Bosnio-Croata o Federación de Bosnia y Herzegovina y la Republika Srpska.

El fundamento de las guerras no estuvo en el resurgimiento de viejos odios o rivalidades interétnicas disfrazadas bajo el velo comunista. Los nacionalismos en los Balcanes forman parte de dinámicas intrínsecas de identificación de los pueblos y entraron verdaderamente en juego al ser revividos desde el exterior cuando la Comunidad Europea y Estados Unidos se involucraron en el conflicto intentando evitar la desestabilización del sureste europeo (que pondría en riesgo sus intereses geoestratégicos particulares). La guerra<sup>71</sup> fue parte de un proceso que derivó de las reformas económicas y del conflicto constitucional de años atrás. Sin embargo, la reacción en cadena provocó que hasta los más pequeños acontecimientos contribuyeran a crear un ambiente de extrema inseguridad y a transformar la guerra en un conflicto territorial. La interpretación equívoca de las causas polemizó el debate sobre la solución del conflicto, favoreciendo su prolongación; mientras que “[...] una de las principales razones [internas] para los conflictos [...] fue la ignorancia de la gente que por un largo tiempo, vivió en un mundo cerrado, conociendo sólo un lado de la ‘verdad’”,<sup>72</sup> el propio.

Por otro lado, aún con la derrota territorial, Milošević tuvo una importante victoria política a escala doméstica que le permitió mantener el poder, ayudado por los medios de comunicación. Las sanciones económicas y el aislamiento diplomático, agudizando la pauperización de la población y su paranoia hacia el exterior, coadyuvaron a fortalecer su imagen como auténtico defensor de los intereses nacionales ante la injerencia de enemigos externos. Tanto en el parlamento serbio como en el montenegrino habían adoptado, el 27 de abril de 1992, la “Declaración sobre la formación de la República Federativa de

---

<sup>71</sup> Se habla comúnmente de cuatro guerras, a saber, en Eslovenia y en Croacia en 1991, en Bosnia y Herzegovina entre 1992 y 1995 y, posteriormente, la de Kosovo en 1999. Empero, los cuatro conflictos forman parte de un mismo proceso bélico en la región.

<sup>72</sup> Maleska Mirjana, “Launching an Academic Quarterly On-line Journal. New Balkan Politics”, en *New Balkan Politics*, Ian Collins, Skopje, vol. 1, 2001-2002, <en línea>  
[http://www.newbalkanpolitics.org.mk/OldSite/issue\\_1/tekst.asp?id=launching\\_eng](http://www.newbalkanpolitics.org.mk/OldSite/issue_1/tekst.asp?id=launching_eng)

Yugoeslavia”, reconciliando las reclamaciones de soberanía de las repúblicas y la federación misma.<sup>73</sup> Como gobernante de Serbia, Milošević dominó la débil presidencia federal que él mismo había creado y cuando hubo de convertirse en presidente de Yugoslavia en 1997, después de cumplir los dos términos permitidos para el cargo en Serbia, el poder político se trasladó con él mediante la coerción de las fuerzas de oposición y acuerdos con los grupos de izquierda, incluido el partido controlado por Mirjana Marković, su esposa, Izquierda Yugoslava Unida (*Jugoslovenska Levica*, JUL).

Slobodan Milošević comenzó a debilitarse políticamente a partir de entonces. “[Su] régimen [posiblemente] nunca fue lo suficientemente popular para mantenerse en el poder, pero siempre contó con la debilidad y las fallas consistentes de la oposición”,<sup>74</sup> así como con sus alianzas con el crimen organizado, las grandes corporaciones y los medios de comunicación. Sin embargo, sobretudo al nivel de representaciones locales, el gobierno federal comenzó a perder fuerza en favor de la oposición. El caso de la población albana en Kosovo, que luego de casi una década de aparente pasividad política se rebeló contra la dirigencia serbia, demostró que las condiciones habían cambiado y que mantener el control en Yugoslavia no sería sencillo.

Cuando en 1990 Milošević revocó la condición de provincia autónoma a Kosovo, inició una política de expulsión burocrática de la población albano-kosovar que evolucionó hasta traducirse en el control desde Belgrado de las instituciones estatales de la región, en detrimento de la población local. Después de un tiempo, quedó claro que la pretensión del presidente yugoslavo era neutralizar cualquier acción política en Kosovo con ánimos independentistas, para evitar la secesión, también, de esta parte del territorio —la principal fuente de riqueza mineral en el sudeste europeo. Desaprobando tal centralismo, Ibrahim Rugova, líder de la Liga Democrática de Kosovo (*Lidhja Demokratike e Kosovës*, LDK) proclamó unilateralmente la República de Kosovo y en los siguientes años creó instituciones

---

<sup>73</sup> Ramet, *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>74</sup> Eric D. Gordy, “Serbia’s Bulldozer Revolution”, en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. 1, no. 2, diciembre 2000, p. 79, <en línea> <http://www.seep.ceu.hu/volume12/gordy.pdf>

paralelas a las federales para atender las necesidades de la población, respaldado por un movimiento no violento que, en una actitud sumamente pragmática, se afirmaba “enfaticando sus diferencias con los serbios”<sup>75</sup> y renovando su identidad en contraste con el “otro”.

Decidido a luchar por la libertad de su pueblo de una forma mucho más activa que la resistencia no violenta de Rugova, a finales de 1997 se fundó el Ejército de Liberación de Kosovo (*Ushtria çlirimtare e Kosovës*, UÇK), cuyo objetivo era un Kosovo libre de serbios.<sup>76</sup> Durante el año siguiente, la violencia escaló rápidamente debido a la combinación de los continuos enfrentamientos provocados por el UÇK y la respuesta exagerada de las fuerzas de seguridad serbias. Slobodan Milošević ya había probado que era capaz de utilizar la fuerza para evitar la evolución del separatismo y esta ocasión no fue la excepción. La población civil quedó desprotegida ya que ni siquiera el UÇK fue capaz de resguardarla mientras emprendía sus acciones de resistencia<sup>77</sup> y el genocidio volvió a hacerse presente.

Para febrero de 1999 la magnitud de la violencia en la región comenzó a preocupar a las potencias occidentales y apostaron a la mediación mediante lo que se conoció como el grupo de contacto, integrado por Alemania, China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Rusia. Las negociaciones se llevaron a cabo en Rambouillet, a las afueras de París y proponían el establecimiento de fuerzas armadas internacionales para garantizar la paz, sin conceder soberanía a los albanos. Parecía un acuerdo viable, pero los serbios no aceptarían ser relevados del control del territorio (¿por qué habrían de hacerlo si se trataba, a fin de cuentas, de territorio nacional?) y a los albanos se les presentaba una encrucijada, seguir luchando por su independencia o mantener el apoyo internacional a costa de ella.<sup>78</sup> Al final, sólo Kosovo firmó los acuerdos, que no contribuyeron más que a delinear la presencia de las cinco potencias de la OTAN en la región, Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia.

---

<sup>75</sup> Frances Trix, “Kosovar Albanians between a Rock and a Hard Place”, en Ramet, *Op. Cit.*, p. 323.

<sup>76</sup> Izakovic, *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>77</sup> Trix, *Op. Cit.*, p. 331.

<sup>78</sup> Drnovsek, *Op. Cit.*, p. 68.

Habiéndose negado el gobierno serbio a negociar, la OTAN inició una campaña aérea sobre Belgrado el 24 de marzo. Durante once semanas los sitios más representativos del poder de Milošević y las instalaciones estratégicas del país fueron intensamente bombardeados y, sin embargo, lo menos que pudo hacer la OTAN fue proteger a los kosovares en tierra de la violencia de que eran víctimas. En junio la situación era insostenible para Serbia y accedió a retirar en su totalidad las tropas serbias y yugoeslavas de Kosovo. Acto seguido, mediante la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, se creó la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas para Kosovo (UNMIK), “con el objetivo de reformar y reconstruir Kosovo, preparar el territorio [...] para su posterior autonomía [...] y] que también autorizaba el despliegue de una presencia internacional de seguridad (KFOR)”<sup>79</sup> a cargo de la OTAN, cuyo propósito principal era garantizar el retorno seguro de todos los desplazados y refugiados. Kosovo se convirtió desde aquel momento en un protectorado de las Naciones Unidas, si bien la soberanía de la República Federativa de Yugoslavia persistiría.

La incursión de la OTAN en Kosovo causó grandes debates sobre la legitimidad de la intervención y sus repercusiones en Serbia, un país soberano, y, más concretamente, para el gobierno de Milošević. Detrás del ataque no había una razón defensiva, porque ni la Organización ni sus miembros estaban bajo amenaza. Como durante toda la década, la intrusión extranjera tenía que ver, en el escenario global del conflicto, con la protección de la seguridad europea y la tentativa de estabilizar la península de los Balcanes. En palabras de Janez Drnovsek, ex primer ministro de Eslovenia y ex presidente de la presidencia yugoeslava, “Hay muchas crisis humanitarias en el mundo, pero la OTAN, Estados Unidos o las Naciones Unidas no intervienen. Pero Yugoslavia está en Europa.”<sup>80</sup> Y Europa, en la dinámica de integración que seguía, debía protegerse del peligro de una nueva guerra continental como las de la primera mitad del siglo pasado. El ataque militar sobre Serbia se llevó a cabo porque contó con el suficiente apoyo público gracias a la exageración de “la dimensión del tipo malo”, como dice el

---

<sup>79</sup> Observatori Solidaritat, “UNMIK.”, en *Fundació Solidaritat*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, <en línea> <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/kosovo/analisiis.htm>

<sup>80</sup> Drnovsek, *Op. Cit.*, p. 61.

mismo Drnovsek, en los medios,<sup>81</sup> ya que convencer con “justificaciones más sofisticadas” hubiese sido más difícil.<sup>82</sup>

La derrota en Kosovo significó el fin de Slobodan Milošević. Todas las acciones, tanto al interior del país como desde el exterior, en los siguientes meses se enfocaron al único objetivo de desposeerlo. Después del bombardeo, Serbia necesitaba urgentemente ayuda de la comunidad internacional para su reconstrucción, pero ésta advirtió que no otorgaría recursos hasta que hubiera un cambio en el poder y se restableciera el imperio de la ley. La oposición al interior también comenzó a organizarse, aunque, en un primer momento, la falta de recursos y la eficiencia de Milošević para socavar a sus enemigos, evidenciaron que ninguna facción tenía un programa más allá de inducir la salida del presidente yugoeslavo y establecer una fecha para llevar a cabo elecciones.<sup>83</sup> Al mismo tiempo, uno a uno los aliados de Milošević —militares (excepto los de más alto rango), empresarios y distintas figuras de su administración— le daban la espalda, tratando de salvarse de la devastación que veían venir. La inestabilidad crecía y empezaba a percibirse un espíritu de cambio político real.

Faltaba un año para que su periodo terminara, cuando Milošević decidió, en julio de 2000, enmendar la constitución para facultar la elección popular del presidente de la federación y llamó a elecciones adelantadas para el 24 de septiembre. Su victoria significaría la normalización de las relaciones con Occidente, siempre que simulara un proceso democrático,<sup>84</sup> y garantizaría su permanencia fáctica en el poder durante los siguientes ocho años.<sup>85</sup> En respuesta,

---

<sup>81</sup> Respecto al papel decisivo de los medios de comunicación durante el conflicto de Kosovo, Izakovic advierte que “El lado serbio [...] ignoró las advertencias de que CNN se había convertido en el sexto miembro permanente informal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.” Izakovic, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>82</sup> *Ídem.*

<sup>83</sup> International Crisis Group, “Transforming Serbia: The Key to Long-term Balkan Stability”, en *ICG Balkan Report*, Washington, D.C., no. 75, 10 de agosto de 1999, pp. 14 y 22, <en línea> <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1743&CFID=18499812&CFTOKEN=77692535>

<sup>84</sup> Dragan Bujosevic e Ivan Radovanovic, *The Fall of Milosevic. The October 5th Revolution*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003, p. 4.

<sup>85</sup> Entre las enmiendas a la constitución se hizo una reforma que permitiría a Milošević dos periodos presidenciales más de cuatro años cada uno. International Crisis Group, “Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections”, en *ICG Balkan Report*,

“[...] la oposición previamente fraccionada rápida e inesperadamente se unió detrás de la nominación de Vojislav Kostunica [*sic*] [...]”,<sup>86</sup> impulsado por la Oposición Democrática de Serbia (*Demokratska opozicija Sbrije*, DOS), una coalición de dieciocho partidos que confiaba en que el momento era justo para vencer al régimen que había devastado a Serbia durante la última década. Vojislav Koštunica se llevó la mayoría de los votos en la elección, pero al no contar con el mínimo requerido de 50% de participación, se anunció una segunda vuelta. La decisión era una clara maniobra de Milošević y fue rechazada por la DOS y su representante, Zoran Djindjić, llamó a una huelga general en el país como manifestación del desacuerdo. “La mecha para un levantamiento popular, basado en la indignación y el enojo legítimo, había sido encendida.”<sup>87</sup>

Unos días antes de la elección, la oposición había delineado un plan de acción en caso de que Milošević no aceptara la victoria de Koštunica. La mañana del 5 de octubre se puso en marcha y entraron a Belgrado convoyes de manifestantes provenientes de todo el país decididos a hacer valer las elecciones. Desde los primeros momentos quedó claro que ni la policía ni los militares intervendrían; sabían que todo había terminado para el régimen.<sup>88</sup> En menos de una hora el Parlamento, en el centro de la ciudad, fue tomado por una muchedumbre que sólo se topó con bombas de gas lacrimógeno lanzadas por oficiales indecisos y en gran desventaja numérica que terminaron por rendirse. Radio-Televisión Serbia era el siguiente objetivo de los manifestantes y, aunque se convirtió en un verdadero enfrentamiento con las fuerzas de seguridad, en poco más de una hora, el edificio había sido tomado. “A las 6 p.m. del 5 de octubre [...] no había gobierno, ni policía, ni medios del Estado, ni partido gobernante. [...] Básicamente el gobierno ya no existía.”<sup>89</sup> Slobodan Milošević había sido derrotado por una auténtica revolución que, aunque no fue del todo espontánea, sí surgió de

---

Belgrado/Washington, D.C./Bruselas, no. 99, 17 de agosto de 2000, pp. ii, <en línea> <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1738&l=1>

<sup>86</sup> International Crisis Group, “Yugoslavia’s Presidential Election: The Serbian People’s Moment of Truth”, *ICG Europe Report*, Washington, D.C./Bruselas, no. 102, 19 de septiembre de 2000, p. 1, <en línea> <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1733&l=1>

<sup>87</sup> Bujosevic, *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 130.

las entrañas de una sociedad cansada de las falsas promesas y decidida a cambiar el rumbo de su país. Más sorprendente aún fue que esto sucedió sin derramamiento de sangre. Todo perdido, Milošević se reunió personalmente con Koštunica el 6 de octubre y por la mañana apareció en televisión nacional anunciando la decisión de la Corte Constitucional de proclamar a Vojislav Koštunica como el nuevo presidente de Yugoslavia.

### *1.8. Serbia hoy: 2000-2008*

Remover a Milošević de la cumbre del poder en Yugoslavia fue sólo el primer paso contra el autoritarismo, en tanto que el camino a la reivindicación de la nación serbia se abrió con su arresto en 2001 y trasladado a La Haya para convertirse en el primer jefe de Estado en ser juzgado ante una corte especializada en crímenes de guerra, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY).<sup>90</sup> Sin embargo, el legado de una infraestructura política disfuncional se posaba ante Koštunica como un gran reto si quería consolidar a Yugoslavia como Estado. La prioridad fue restablecer el orden y el imperio de la ley para posteriormente reforzar la legitimidad de las instituciones estatales y reestructurar la federación —no sin antes garantizar el pleno reconocimiento internacional mediante la solicitud ante las Naciones Unidas de aceptar nuevamente a la RFY como miembro. El mayor obstáculo, no obstante, era mantener la conciliación entre las fuerzas que se habían unido en la DOS. Zoran Djindjić, representante de la coalición, fue electo primer ministro de Serbia en enero de 2001 y de inmediato surgieron las diferencias entre ambos líderes, la primera de ellas respecto al proceso judicial de Slobodan Milošević, su arresto y extradición;<sup>91</sup> aunque el tema de mayor discordia era la inclinación pro-europea del

---

<sup>90</sup> El Tribunal lo acusó desde el 27 de mayo de 1999 por crímenes contra la humanidad y de guerra cometidos en Kosovo; fue arrestado el 1 de abril de 2001 y el procedimiento inició el 12 de febrero de 2002.

<sup>91</sup> Djindjić comenzó apoyando un juicio para Milošević en Serbia por sus crímenes ahí cometidos pero, ante la presión internacional de detener los flujos de ayuda para el país, modificó su posición hasta aceptar la entrega del ex presidente al TPIY. Por su parte, Koštunica argumentaba que la legislación nacional no permitía la extradición de sus ciudadanos a tribunales extranjeros. Milošević fue arrestado el 1 de abril de 2001 con imputaciones por corrupción y abuso de poder y de

primer ministro serbio frente al claro anti-occidentalismo del presidente federal. Cuando debieron enfrentarse en las urnas en el otoño de 2002 por la presidencia de Serbia, los pro-europeos, cuya fuerza recaía en el éxito de la revolución de octubre de 2000, carecían de apoyo faltando Milošević y los anti-occidentalistas nacionalistas fueron víctimas de la apatía política generalizada. Tres rondas de votación, en las cuales Koštunica había obtenido el mayor número de votos, fueron anuladas por no contar con el mínimo requerido de 50% de participación. Ante el fracaso de los comicios, Nataša Mičić, presidenta del parlamento, fue declarada presidenta de Serbia en enero, cuando expiró el mandato de Milan Milutinović, en el cargo desde 1997 y quien también sería procesado por el TPIY.

La volatilidad de la federación yugoeslava trató de ser minimizada mediante el Acuerdo de Belgrado del 14 de marzo de 2002 que estableció las condiciones para sustituir a la RFY por la Unión de Estados Serbia y Montenegro (*Sbrija i Crna Gora*, SiCG), dejando atrás el referente trágico de la Yugoslavia de los noventa. Después de la debacle electoral a finales de año, se retomó el proceso y el nuevo Estado nació oficialmente el 4 de febrero de 2003 como una federación aún más laxa, manteniendo instituciones comunes (algunas sedes incluso trasladadas a Podgorica, la capital montenegrina, como el poder judicial) y el principio de rotación de cargos. Apodada “Solania” en los medio de comunicación, debido al papel activo e insistente que jugó el representante de la Unión Europea en las negociaciones, Javier Solana, SiCG fue en gran parte una creación de esa organización. Ya desde 2001 y por alegato de diferencias irreconciliables, la RFY estaba considerando la posibilidad de llevar a cabo un referendo en Montenegro sobre su independencia. Temiendo que ello renovara la inestabilidad en la región, la Unión Europea y Estados Unidos enviaron a Solana para prevenirlo.<sup>92</sup> En una

---

inmediato el TPIY lo reclamó. Violando formalmente la ley pero justificando sus acciones sobre la base de evitar la ruina del país, Djindjić ordenó el 28 de junio la extradición inmediata de Milošević a La Haya. Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, “Zoran Djindjić”, en *Biografías de Líderes Políticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 8 de septiembre de 2006, <en línea>

[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/serbia/zoran\\_djindjic](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/serbia/zoran_djindjic)

<sup>92</sup> Nina Caspersen, “Elite Interests and the Serbian-Montenigrin Conflict”, en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. IV, no. 2-3, noviembre 2003, p. 114, <en línea> <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue42/caspersen.pdf>

medida altamente pragmática, la federación fue delineada de modo que se congelara si no el debate, por lo menos el proceso de desintegración de lo que quedaba de Yugoslavia por algún tiempo, creando la posibilidad para que cualquiera de las partes pudiera reconsiderar su pertenencia a la unión después de tres años. Bajo las nuevas circunstancias, los vínculos políticos entre las dos naciones poco a poco se irían disolviendo, particularmente mediante cesión de autonomía y el aumento de la responsabilidad local en la toma de decisiones.

Mientras que las responsabilidades institucionales de Koštunica terminaron<sup>93</sup> al desaparecer Yugoslavia, la popularidad del primer ministro serbio Djindjić y la de la DOS disminuían debido a complicaciones políticas con sus aliados y a su vinculación insistente en los medios con los líderes de la mafia. Sin haber sido capaz de reinstaurar el orden en la nación, Zoran Djindjić fue asesinado en Belgrado el 12 de marzo de 2003, lo que significó un gran golpe para las fuerzas pro-occidentales, pero también un renovado apoyo popular para el gobierno serbio y una llamada de alerta para el país. El nuevo primer ministro, Zoran Živković declaró un estado de emergencia y emprendió un intenso operativo contra el crimen organizado y la corrupción en las instituciones estatales durante el cual numerosos funcionarios gubernamentales, ligados a la estructura del ex presidente Milošević, fueron separados de sus cargos. Asimismo, orillado por las divisiones, disolvió el parlamento y convocó a su renovación para diciembre, cuando el Partido Democrático de Serbia de Koštunica venció en las urnas y, tras tomar el control legislativo, lo eligió primer ministro en marzo de 2004. En junio las elecciones presidenciales resultaron en el triunfo, en la segunda vuelta, de Boris Tadić, del Partido Democrático, quien, a pesar de haber apoyado meses antes la coalición parlamentaria de Koštunica, tenía una visión distinta sobre el futuro de Serbia. De este modo, el gobierno quedó dividido entre los nacionalistas, ante el temor de la comunidad internacional de que impulsaran al país de vuelta a la “era

---

<sup>93</sup> Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, “Vojislav Kostunica”, en *Biografías de Líderes Políticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 8 de septiembre de 2006, <en línea>  
[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/serbia/vojislav\\_kostunica](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/europa/serbia/vojislav_kostunica)

oscura del chovinismo” de los años noventas,<sup>94</sup> y el ala reformista representada por Tadić, cuyo triunfo fue celebrado en el exterior cuando declaró que se trataba de “la victoria de la idea compartida del futuro europeo de Serbia”<sup>95</sup> —refiriéndose a la Europa integrada.

Tras múltiples pugnas y negociaciones posteriores, el gobierno serbio había vuelto a tomar forma. Pero la consolidación del ejercicio democrático era lejana. Ambas elecciones, parlamentarias y presidenciales, fueron altamente competidas, aunque el alto porcentaje de abstencionismo —las elecciones parlamentarias contaron con un 58.75% de participación según los observadores de la OSCE<sup>96</sup> y ninguna de las dos rondas en las presidenciales alcanzó siquiera el 50%— dejaba en el aire una sensación de desilusión generalizada entre el electorado serbio.<sup>97</sup> La apatía ciudadana no era más que el reflejo de las divisiones de la clase política que, cuatro años después de la salida de Milošević, no había dado pasos concretos hacia la solución de las debilidades estructurales que agobiaban al país, dando la impresión de no haber siquiera roto con el legado autoritario del ex presidente.

Reforzar las identidades nacionales serbia y montenegrina era una de las prioridades de los respectivos gobiernos. Era importante crear nuevos marcos de referencia que proporcionaran a cada república un sentido de identificación propio, además del enmarcado por Yugoslavia. El poder político se consolidaba a nivel de las repúblicas<sup>98</sup> y para mediados de 2004 ambas adoptaron sus propios símbolos nacionales. Pero la reconstitución de las identidades iba más allá de las formas. Montenegro poco a poco crecía en su categoría de Estado y ello implicaba ambiciones que no necesariamente iban en la misma dirección que las serbias, así

---

<sup>94</sup> International Crisis Group, “Serbia’s U-Turn”, en *ICG Europe Report*, Belgrado/Bruselas, 26 de marzo de 2004, no.154, p. 4, <en línea> <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2552&l=1>

<sup>95</sup> BBC News, “Reformist Tadic wins Serbia poll”, en *BBC*, Londres, 28 de junio de 2004, <en línea> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3845043.stm>

<sup>96</sup> Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, “República de Serbia. Serbia y Montenegro. Elecciones parlamentarias, 28 de diciembre de 2003. Reporte Final de la Misión de Observación de Elecciones”, *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa*, OSCE, Varsovia, 27 de febrero de 2004, p. 3, <en línea> [http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/2177\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/2177_en.pdf.html)

<sup>97</sup> Gow, *Op. Cit.*, pp. 152-153.

<sup>98</sup> Caspersen, *Op. Cit.*, p. 115.

como percepciones distintas de las políticas que el país debía seguir, en especial acerca del prospecto de la integración europea. La principal condición para ello era la cooperación total de Serbia con el Tribunal especial para la ex Yugoslavia, que juzgaba de insuficiente dicho apoyo. Esta situación preocupaba a Montenegro al ver su imagen —junto con la del Estado conjunto— deteriorada en el exterior y, por ende, alejarse del resto de Europa. Con justificaciones en este sentido, en febrero de 2005 el gobierno montenegrino envió a sus contrapartes serbias una propuesta para dar fin a la unión de Estados antes del plazo de tres años fijado en la constitución, lo que Koštunica rechazó por no creer en la pertinencia de la separación. Pero a pesar de los temores montenegrinos, las negociaciones con la Unión Europea para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación y Estabilización iniciaron a finales de año, paso preliminar en el camino a adquirir membresía en la Organización.

El año 2006 trajo nuevamente grandes cambios para Serbia. En febrero comenzaron las negociaciones entre el gobierno y la dirigencia kosovar para resolver finalmente la cuestión relativa al estatus de la provincia. Bajo el auspicio de las Naciones Unidas y su enviado, el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, todas las esperanzas se posaron en la voluntad de las partes y la eficiencia en la mediación, en un proceso que, se sabía de antemano, sería en extremo complicado. El 11 de marzo, sorpresivamente, Slobodan Milošević murió en su celda en La Haya debido a complicaciones cardíacas, que ya en varias ocasiones habían provocado la interrupción del juicio en su contra.<sup>99</sup> La muerte del ex dirigente provocó reacciones de todo tipo en las naciones de la ex Yugoslavia y el mundo entero; algunos se lamentaron, otros celebraron y muchos advirtieron que el consecuente fin del proceso judicial en su contra deja inconcluso un capítulo de la historia,<sup>100</sup> además de complicar la creación de una cultura de

---

<sup>99</sup> Milošević se defendió a sí mismo en el juicio, rechazando a los defensores del tribunal por considerarlo ilegal, de modo que su ausencia por enfermedad causó grandes atrasos en el proceso. El Mundo, “Muere en prisión el ex presidente yugoslavo Slobodan Milosevic”, en *El Mundo*, Madrid, 11 de marzo de 2006, <en línea>  
<http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/11/internacional/1142078835.html>

<sup>100</sup> Vesna Peric Zimonjic, “SERBIA: Muerte de Milosevic renueva divisiones internas”, en *Inter Press Service News Agency*, Belgrado, 14 de marzo de 2003, <en línea>  
<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36867>

responsabilidad que sustituya la culpa social entre los serbios.<sup>101</sup> Entre los albanos-kosovares, la noticia fue recibida como buen augurio para el proceso de negociación por obtener su tan ansiada independencia.

Sin injerencia real en la solución de la cuestión de Kosovo y cada vez con más diferencias con el gobierno serbio, el parlamento de Montenegro acordó a finales de marzo que celebraría un referendo en mayo para decidir sobre su secesión de la unión que mantenía con Serbia, llevando a efecto la correspondiente cláusula constitucional. Coincidentemente, las negociaciones entre la Unión Europea y Serbia y Montenegro, el punto de mayor disensión entre las repúblicas, fueron detenidas cuando, el 1 de mayo, se venció el plazo que Bruselas había dado al gobierno serbio para entregar a Radko Mladić, comandante del ejército de Republika Srpska acusado de genocidio, al tribunal especial para la ex Yugoslavia. Paralizado el proceso, un Montenegro independiente tendría mayores garantías de una adhesión más pronta a la Unión Europea, en lugar de tener que esperar a que Serbia cumpliera con las exigencias de la Organización. Así, el domingo 21 de mayo, en un resultado polémico que muestra la polarización de las tendencias políticas también en Montenegro, apenas el 55.5% de los ciudadanos que participaron en la consulta (arriba del 86% del electorado) dio su consentimiento para la creación de un Estado independiente (la Unión Europea había establecido, entre otras reglas para reconocer el referendo, que al menos el 55% de la población votase a favor de la secesión). Dos semanas después, el 4 de junio, Montenegro se declaró formalmente independiente y al día siguiente el parlamento serbio declaró a su país el sucesor legal de la unión de Serbia y Montenegro y entre ambos establecieron los mecanismos para la separación total de los Estados.

Después de casi nueve décadas de existencia conjunta, Serbia volvía a ser un Estado unitario completamente independiente. Entre las primeras acciones del gobierno estuvo la formulación de una nueva constitución para el país que estuvo lista para ser aprobada, por la vía del referendo popular, en octubre. Los días 28 y

---

<sup>101</sup> Eric D. Gordy, "Postwar Guilt and Responsibility in Serbia. The Effort to Confront It and the Effort to Avoid It", en Ramet, *Op. Cit.*, p. 185.

29 se llevó a cabo la votación, en otro controvertido proceso democrático en el que sólo participó el 53.5% del electorado y la tendencia del voto no fue clara sino hasta el último momento. El 51.6% votó a favor de la primera constitución de la era posterior a Mološević.<sup>102</sup> La dificultad para su aprobación se debió a las divisiones entre el ala nacionalista de Koštunica y el sector reformista de Tadić, principalmente, y sus diferencias respecto al contenido del documento final. La cláusula de menos disenso entre ellos, que “resalta que Kosovo [...] es una parte inalienable de Serbia [...]”,<sup>103</sup> provocó que la población albano-kosovar (90% en la provincia), decidiera boicotear el proceso y no dar su consentimiento a una constitución que la mantendría atada al Estado serbio.

A principios de febrero de 2007 fue oficialmente presentada la recomendación de Martti Ahtisaari para la solución de la cuestión de Kosovo. El proyecto vislumbraba obtener la independencia en dos años y, entre otras estipulaciones, otorgaba a Kosovo el derecho a solicitar su ingreso a algunas organizaciones internacionales, garantizaba la ampliación de la autonomía para los serbo-kosovares y pretendía mantener la presencia de las tropas de la OTAN por lo menos hasta 2008. Sin embargo, la iniciativa no progresó. Priština aceptó desde un inicio someterse a los designios de Ahtisaari, pero Belgrado no accedería jamás a la independencia de Kosovo. Por otro lado, para que el plan se llevase a cabo, hubiese sido necesario que el Consejo de Seguridad emitiera una resolución exigiéndolo, situación en todo momento impedida por la advertencia de Rusia, uno de los miembros permanentes del órgano, de vetar cualquier documento en ese sentido, argumentando que sólo aprobaría un plan aceptado por Serbia.<sup>104</sup> De este modo, el denominado Plan Ahtisaari quedó congelado.

Por ese tiempo, la dirigencia kosovar insistía en repetir que podría declarar unilateralmente su independencia en vista de los continuos atrasos ocasionados

---

<sup>102</sup> Beti Bilandzic, “Serbs approve constitution with last-minute votes”, en *Reuters*, Belgrado, octubre 29 de 2006, <en línea>

<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSL2987217920061029>

<sup>103</sup> Reuters, “Milosevic, dead since March, gets vote call”, en *Reuters*, Belgrado, 23 de octubre de 2006, <en línea> <http://www.reuters.com/article/oddlyEnoughNews/idUSL2390987020061023>

<sup>104</sup> Reuters, “Factbox-Key details of Kosovo Plan”, *Reuters*, 26 de enero de 2007, <en línea> <http://www.reuters.com/article/newsOne/idUSL2681761620070126?sp=true>

por la comunidad internacional, que, a juicio del entonces primer ministro, Agim Çeku, estaba en riesgo de perder credibilidad. Lo cierto es que ésta ya estaba deteriorada, y las potencias occidentales se empeñaron en desvirtuarla aún más. La OTAN y el Consejo de Seguridad pedían más tiempo a los kosovares para negociar su independencia vía las Naciones Unidas,<sup>105</sup> mientras pedían a Serbia acceder a ser mutilada.

En enero de 2007, culminando un proceso de formación de cuatro meses, se eligió en Serbia un nuevo gobierno que intentaría consolidar nuevamente el Estado, al tiempo de buscar una integración plena a la comunidad internacional — que en parte consiguió con su incorporación, en diciembre de 2006, al Programa de Asociación para la Paz de la OTAN, cuyo propósito es la creación de una relación individual con la Organización, pudiendo elegir Serbia sus prioridades para la cooperación.<sup>106</sup> A pesar de que la coalición en el poder incluía tanto al DS de Tadić, como al DSS de Koštunica, una vez más las divisiones internas serían definidas de acuerdo con “la relevancia de la idea de Europa para quienes (en los Balcanes) se consideran a sí mismos ‘por’ o ‘en contra de’ el contexto europeo más amplio.”<sup>107</sup> No obstante el revés que sufrieron las fuerzas pro-occidentales y Tadić y del avance del ultra-nacionalista Partido Radical y el mantenimiento del control por parte de Koštunica y los nacionalistas, la Unión Europea anunció estar “dispuesta a reanudar las pláticas sobre el Acuerdo de Estabilización y Asociación [...] y ya no insist[ir] en el arresto de los más notables criminales de guerra como una precondition [sic].”<sup>108</sup> A esto, el nuevo gobierno respondió que, de ser forzado a elegir, se decidiría por Kosovo sobre Europa.

---

<sup>105</sup> Reuters, “‘Give us more time,’ NATO asks Kosovo”, en *Reuters*, Priština, 29 de junio de 2007, <en línea> <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSL2992080720070629?sp=true>

<sup>106</sup> Organización del Tratado del Atlántico Norte, “Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia join NATO Partnership for Peace”, en *NATO Update*, 14 de diciembre de 2006, <en línea> <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1214a.htm> y “The Partnership for Peace”, <en línea> <http://www.nato.int/issues/pfp/index.html>

La conveniencia de esta alianza sería cuestionada un año después, como se verá más adelante.

<sup>107</sup> Peter Liotta, “The Geopolitics of the Balkans: Outcomes and Possibilities”, en *New Balkan Politics – Journal of Politics*, Ian Collins, Skopje, vol. 8, 2003, <en línea> <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/napis.asp?id=14&lang=English>

<sup>108</sup> International Crisis Group, “Update Briefing: Serbia’s New Government: Turning From Europe”, en *Europe Briefing*, Belgrado/Bruselas, no. 46, 31 de mayo de 2007, <en línea>

Con la insistencia en la independencia por un lado y el rechazo absoluto a ella por el otro, 2007 transcurrió entre intentos de negociación, presión internacional, “mediación” de las Naciones Unidas y desesperación en todas las partes involucradas. Belgrado y Priština estaban en la misma situación, pues veían cómo las discusiones se paralizaban sin dar resultados concretos y la actitud de la “comunidad” internacional no les favorecía. Toda la política serbia de esos meses se abocó a adoptar medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida en Kosovo y a una intensa actividad en el exterior para poder evitar la independencia. Por su parte, los líderes kosovares hicieron todo lo que creyeron posible para convencer a los observadores internacionales de que su causa era justa y de que apadrinaran su secesión.

Se había fijado el 10 de diciembre como límite a las negociaciones sobre el estatus final de Kosovo. Incluso semanas antes, estaba claro para todos los involucrados en el proceso que no habría tal cosa como un acuerdo definitivo. La UE prometía a Serbia apresurar la aprobación de su eventual candidatura a ser parte del organismo y Estados Unidos presionaba con advertencias sobre las implicaciones políticas y económicas que podrían desencadenarse en caso de que Belgrado no accediera a la independencia de Kosovo. En suma, el único argumento que atinaban a pronunciar todos aquellos a favor de la causa albanoskogar, entre diciembre de 2007 y enero de 2008, era el derecho de este pueblo a la autodeterminación.

Cuando, el domingo 17 de febrero el parlamento kosovar adoptó su declaración de independencia de modo unilateral, una buena parte de la “comunidad” internacional decidió olvidar que Serbia tiene derecho a esa misma autodeterminación y que la intromisión de Bruselas y Washington en el proceso violaba este principio. Del mismo modo, la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras, así como el respeto a la soberanía de la República de Serbia fueron, sin más, pasados por alto. Con esto, los principios mismos del derecho

internacional, que es la base de la convivencia entre las naciones, han sido disminuidos y los efectos están aún por venir.

Más adelante se expondrán los detalles de este capítulo en la historia Serbia. Por ahora basta decir que la seguridad de Serbia fue violentamente arruinada y sus posibilidades de desarrollo, por ende, limitadas. La independencia unilateral de Kosovo no es una resolución definitiva, pues, aún si los hechos no pudieran revertirse, se ha creado un nuevo conflicto que, como el anterior, se convierte automáticamente en “tema pendiente”, en *impasse*, en un problema estancado.

Kosovo no es un Estado viable, pues dependerá de todo tipo de ayuda externa para sobrevivir. Mientras tanto, Serbia ha sido cercenada otra vez. ¿Cómo puede aludir la “comunidad” internacional a la necesidad de desarrollo en un país cuyas fronteras han sido violadas abiertamente y con consentimiento de ella misma? Otra mutación significa re-componerse, re-inventarse y atender aspectos básicos de seguridad que ya estaban resueltos. Esto tomará tiempo que, de otro modo, pudiera haber sido aprovechado para continuar el camino del desarrollo.

## 2

### Conceptos y contextos de seguridad y desarrollo

*Mientras haya guerra, ningún Estado está firmemente en paz.  
Mientras haya necesidad, ningún pueblo puede lograr un desarrollo durable.*  
Boutros Boutros-Ghali

Como se puede apreciar después de un recorrido por la historia de Serbia — inseparable de la de Yugoslavia e, inclusive, de la de la región balcánica en su conjunto— la seguridad ha sido una condición difícil de alcanzar y sostener en el tiempo, y el desarrollo, una meta entorpecida por múltiples obstáculos. Pero antes de abordar el avance de la seguridad y del desarrollo en el contexto específico serbio, es necesario conceptualizar ambas categorías de modo que se despeje cualquier duda sobre su significado para los fines de esta investigación. Considerando que ambos términos han sido materia de amplio debate a lo largo de las décadas y que aún hoy en día sus diversas acepciones se entremezclan, impera establecer el uso que en adelante se les dará, no sin antes hacer una breve revisión de la propia evolución de los conceptos.

Seguridad y desarrollo son vocablos cuya aplicación en el ámbito de las relaciones internacionales y de la política doméstica de los Estados ha avanzado de tal modo, que no se puede concebir una sin el otro, formando un binomio quizá tan inseparable como el de paz y seguridad. Fue en 1966 cuando Robert McNamara, entonces secretario de Defensa de Estados Unidos, se percató de la necesidad de concebir seguridad a la par de desarrollo, comprendiendo que no es posible avanzar en esta última área sin contar con las condiciones mínimas apropiadas para poder garantizar la seguridad y viceversa:

En una sociedad en vías de modernización, seguridad significa desarrollo [...] Sin desarrollo, no puede haber seguridad. Una nación en vías de desarrollo que no se desarrolla realmente simplemente no puede

permanecer 'segura'. No puede permanecer segura por la insuperable razón de que su propia ciudadanía no puede verter su naturaleza humana.<sup>1</sup>

Por otro lado, la seguridad en un Estado favorece la existencia de un ambiente de orden y estabilidad, que a su vez es resultado del grado de desarrollo interno que se alcance y que repercutirá, en última instancia, en la creación de condiciones similares en el entorno internacional.

### 2.1. *Intereses, amenazas y el concepto de seguridad*

De un modo muy coloquial, la seguridad es asumida como una condición que implica la ausencia de amenazas o agresiones y que proporciona, por tanto, “un cierto mínimo de certidumbre y protección contra los riesgos”.<sup>2</sup> Una definición de esta naturaleza es simple de aprehender y susceptible de ser aplicada en múltiples contextos y situaciones. Sin embargo, para el caso de la filosofía política y la teoría de Relaciones Internacionales en particular, un término tan ambiguo en forma y contenido no satisface las necesidades de análisis y tratamiento de los problemas contemporáneos, enmarcados en el fenómeno de la mundialización.<sup>3</sup> Incluso las líneas tradicionales de Thomas Hobbes y Emmanuel Kant, para quienes la seguridad es una competencia fundamental del Estado moderno, proporcionan reflexiones insuficientes para comprender la primacía de la seguridad en la interpretación de la realidad internacional. Si bien, tanto la búsqueda de estabilidad social para garantizar la protección y el bienestar de los ciudadanos en un mundo anárquico (Hobbes), como la necesidad del

---

<sup>1</sup> Robert S. McNamara, “Security in the Contemporary World”, discurso pronunciado ante la Sociedad Americana de Editores de Periódicos, Montreal, Canadá, 18 de mayo de 1966, en *Old Colorado City Communications*, Colorado Springs, <en línea>  
<http://www.oldcolo.com/McNamara/mcnamara.txt>

<sup>2</sup> Alejandro Martínez Serrano, “¿Qué es la seguridad nacional?” en *Publica tu Obra*, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo 2001, <en línea>  
<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>

<sup>3</sup> Gabriel Orozco, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 72. *Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad*, Fundación CIDOB, Barcelona, diciembre 2005-enero 2006, p. 163, <en línea>  
[http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/num\\_72\\_instituciones\\_para\\_la\\_cooperacion\\_internacional\\_al\\_desarrollo\\_de\\_calidad](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_72_instituciones_para_la_cooperacion_internacional_al_desarrollo_de_calidad)

establecimiento de un orden jurídico internacional con base en normas morales comunes que libere al mundo de la guerra (Kant), son percepciones esenciales que hasta el día de hoy contribuyen a él, el debate actual sobre seguridad sobrepasa estos planteamientos. Durante las últimas décadas, la cuestión de la definición de seguridad ha girado en torno a “[l]a necesidad [de] construir una conceptualización de seguridad que signifique algo mucho más específico que tan sólo cualquier amenaza o problema”,<sup>4</sup> en palabras de Buzan, una visión integral donde sea posible identificar con relativa facilidad el espectro de aplicación del término y los objetos a los que hace referencia.

El mismo Buzan establece que la seguridad se define según el uso o aplicación que se le de al concepto o, dicho de otro modo, de acuerdo con la referencia práctica que se le otorgue. Una cuestión se convierte en elemento de seguridad ante la existencia o percepción de una amenaza. Así, se ha llegado a la conclusión de que “[l]a seguridad significa supervivencia de cara a amenazas existenciales, pero lo que constituye una amenaza existencial no es lo mismo a través de distintos sectores.”<sup>5</sup> Las amenazas identificadas para la estabilidad económica no siempre coinciden con los peligros para la sociedad o el ámbito político.

Pero antes de abordar los distintos sectores de la seguridad, impera precisar sobre una acepción particular, de la que emanan todas las demás: la seguridad nacional. Cuando se habla de relaciones internacionales y de seguridad internacional, no puede más que hacerse referencia a este concepto, puesto que son los Estados, como sujetos, la base de la sociedad internacional. “La seguridad nacional nace con el Estado y se desarrolla con él en un proceso que va involucrando gradualmente a todos sus sectores o esferas [...]”.<sup>6</sup> Siguiendo esta

---

<sup>4</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Rienner, Londres, 1998, p. 5

<sup>5</sup> Buzan, *Op. Cit.*, p. 27. Buzan *et. al.* Identifican la existencia de cinco sectores a los que se puede aplicar el análisis de la seguridad, a saber, militar, político, económico, societal (utiliza este término para diferenciar este sector de la seguridad social) y ambiental.

<sup>6</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de política internacional*, Editorial Porrúa, México, 2002, tomo II, p. 1195.

línea, la seguridad internacional está conformada, entonces, por el conjunto de “seguridades nacionales” de todos los Estados.

Siendo que “la seguridad nacional está determinada por el poder”,<sup>7</sup> la percepción que de ella se tenga en cada Estado está condicionada, a su vez, por la concepción misma de *poder* que se asuma. Junto con esto, existe una multiplicidad de “elementos que caracterizan [...] la situación interna de [los] países [...] [y] la posición que [...] pretenden alcanzar en el ámbito internacional”,<sup>8</sup> definiendo la propia seguridad nacional. De aquí deriva que no se haya podido concebir una definición universal de ella y, por el contrario, sea necesario considerar una noción integral que defina un concepto cuyas funciones primarias son identificar las amenazas a las que debe hacer frente un Estado y definir las prioridades nacionales en lo que toca a sus intereses. Así y de acuerdo con la definición del *Diccionario de política internacional*, por seguridad nacional se entiende:

[el] [c]onjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.<sup>9</sup>

Por consiguiente, la seguridad nacional comprende tanto condiciones como toma de decisiones en las diferentes esferas en las que se desenvuelve un Estado. A este respecto, aunque el ámbito militar mantuvo la primacía en la definición de estrategias de seguridad nacional durante la Guerra Fría, el concepto ha evolucionado en las últimas décadas hasta llegar a comprender prácticamente toda actividad, no ya sólo del Estado, sino del propio individuo.

---

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> *Ídem.*

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 1094

Tradicionalmente, es decir, desde un enfoque militar, la seguridad ha sido concebida como un instrumento de poder que hace referencia directa a la necesidad de garantizar la integridad del Estado y su supervivencia frente a agresiones externas o fenómenos desestabilizadores al interior. Esta visión dominó la discusión durante la Guerra Fría y ha sido defendida por la corriente realista desde entonces. Sin embargo, el origen de esta concepción se remonta a la época de la “creación” del primer sistema internacional moderno que emana de la Paz de Westfalia de 1648 y que establece un orden internacional —una estructura de poder determinada— sentada sobre las bases de las características del Estado moderno. Los principios básicos de este nuevo sistema serían el respeto de las fronteras, la igualdad soberana de los Estados y la no intervención en asuntos internos de terceros.<sup>10</sup> Así, se puede decir que es a partir de Westfalia que la seguridad de los Estados comienza a ser determinada en función de la protección y garantía de su soberanía.

Poniendo al Estado como referente central, la prioridad de la seguridad tradicional es proteger la soberanía política, es decir, la “constituyente fundamental” de cualquier Estado que se refiere al auto-gobierno sobre su territorio y población y a la auto-determinación según sus intereses nacionales, con autonomía respecto a otros Estados.<sup>11</sup> Del mismo modo, el Estado es el responsable de proteger sus fronteras y recursos ante cualquier amenaza. Para concretar estos objetivos de protección y garantía de sus condiciones, el Estado debe entonces comprometer, de acuerdo con los fundamentos de la seguridad militar, todos los medios y recursos disponibles, especialmente el uso de la fuerza.

Esta aproximación estado-céntrica y militar de la seguridad comenzó a ser cuestionada, tanto desde la academia como por los actores políticos, conforme la Guerra Fría no sólo disminuía en términos del enfrentamiento militar bipolar, sino que, asimismo, dejaba rastros de insatisfacción en el resto de los países. A partir de finales de la década de los sesentas surgieron “enfoques alternativos que

---

<sup>10</sup> Juan Carlos Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel Historia, Barcelona, 2001, pp. 40-41.

<sup>11</sup> Hernández-Vela, *Op. Cit.*, p. 1140.

reclamaban seguridad para objetos o referentes que no eran solamente los estados [sic],<sup>12</sup> colocando en la agenda nuevos problemas cuya atención apropiada no recaía ya en las doctrinas convencionales de seguridad. Frente a las circunstancias cambiantes, otros actores demandaban que las amenazas a sus intereses particulares también fueran reconocidas como cuestiones de seguridad. Aunque el Estado nunca deja de ser un actor central en la garantía de la seguridad y el factor militar continúa presente en cierto grado, poco a poco se van incorporando nuevos actores y temas.

Las prioridades de la agenda política y la propia naturaleza de los distintos actores cambian en el tiempo y de acuerdo a las circunstancias. Esto significa que la preponderancia de tal o cual objeto referente de la seguridad está sujeta a la satisfacción de necesidades variantes en tiempo y espacio y a la percepción de distintas amenazas. Los peligros, por ejemplo, para la integridad territorial de Serbia no eran los mismos durante las Guerras Balcánicas, a principios del siglo XX, que durante la desintegración yugoeslava en la década de los noventa; de igual modo, la misma defensa de sus fronteras no es hoy en día la única cuestión en su agenda de seguridad —aunque sigue siendo prioritaria en el tema específico de Kosovo— puesto que existen otras preocupaciones como la lucha contra la corrupción o la preservación de la identidad serbia.

Gracias al surgimiento de nuevas preocupaciones en la sociedad internacional, los intereses de sus actores se han ido modificando y, por tanto, las amenazas a las que están sujetos también varían. Así, el concepto de seguridad es ampliado y adquiere, por ende, una característica multidimensional que lo propaga a otros niveles y se extiende su uso a diversos sectores que distintos actores buscan preservar ante un abanico de posibles amenazas. “En realidad, la

---

<sup>12</sup> Rafael Grasa Hernández, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 76. *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, Fundación CIDOB, Barcelona, diciembre 2006-enero 2007, p. 13, <en línea>  
[http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/num\\_76\\_seguridad\\_humana\\_conceptos\\_experiencias\\_y\\_propuestas](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_76_seguridad_humana_conceptos_experiencias_y_propuestas)

seguridad se convierte en un *concepto multifuncional* de las relaciones internacionales”<sup>13</sup> y obtiene un sinfín de perspectivas.

Junto con el ámbito militar, otra noción tradicional de la seguridad es la seguridad política, aunque la forma de abordar y entender esta última las diferencia y coloca a la segunda entre los sectores hacia los cuales se ha extendido el concepto durante las últimas décadas. La seguridad política se refiere a la preservación de la estabilidad organizativa de un orden social dado y su objetivo es la garantía de la soberanía y la legitimidad de la unidad política frente a amenazas no militares. Esta unidad política, o el objeto referente de este sector, es generalmente el Estado, cuyo actor principal es su gobierno. Pero también otro tipo de organizaciones políticas pueden ser objeto de la seguridad política, entidades que obtienen un reconocimiento y un margen de acción tales, que en la práctica son instituciones políticas fuertes: bloques regionales como la Unión Europea, algunas minorías nacionales con gran influencia como, en el caso de Serbia, los albanos-kosovares.<sup>14</sup> Por un lado, las amenazas políticas son aquellas que atentan contra la idea del Estado (o de la unidad política en cuestión) y su legitimidad interna, es decir, la identidad nacional y organización ideológica, y su estructura institucional. De otra parte, las amenazas pueden estar dirigidas contra el reconocimiento o la legitimidad externos de la unidad política. En cualquiera de los dos casos, si el objeto referente es el Estado, se pone en juego la soberanía, puesto que, en última instancia, el peligro en este sentido constituye la mayor amenaza existencial en su contra.

Uno de los primeros sectores que demandó seguridad para sus propios intereses en la tendencia de ampliación fue la economía. El debate es extenso, pero los referentes clásicos en todos los casos son las economías nacionales y el sistema económico mundial y/o, en términos más amplios, los individuos (como población o sociedad) e incluso los actores privados representados por las firmas transnacionales. En primer lugar y a este respecto, aún se discute quién debe tener mayor prioridad en la definición de la agenda económica y su implementación, los

---

<sup>13</sup> Orozco, *Op. Cit.*, p. 170.

<sup>14</sup> Buzan, *Op. Cit.*, p. 141-144.

Estados y las sociedades o el mercado y los actores privados. Desde la posición liberal, no hay duda de que la vía óptima alcanzar la eficiencia económica es el libre mercado; mientras que desde el punto de vista de los economistas nacionalistas, es el Estado quien representa genuinamente los propósitos de la generación de riqueza y, por lo tanto, debe estar a cargo de supervisar la operación de los mercados. Aún cuando el nacionalismo económico permanece vigente, al igual que su lucha contra los efectos negativos del sistema económico actual, tales como las injusticias de la competencia desmedida que de él se desprenden, el paradigma económico dominante continúa siendo el liberalismo y en éste se enmarca la mayoría de las preocupaciones en materia de seguridad. En este sentido y en vista de la creciente tendencia a la integración y liberalización de la economía, un segundo punto de discusión es la inequidad mundial y la consiguiente ampliación de la brecha entre los países más ricos y los más pobres. La posición desventajosa de éstos últimos los coloca en una posición mucho más vulnerable frente a cualquier posible amenaza a la seguridad económica.

Al hablar de seguridad económica se hace referencia inmediata a la creación de las condiciones de estabilidad necesarias para la producción y mantenimiento de las bases materiales que garanticen la supervivencia del Estado, la población o los actores privados que se tengan por objeto. Bajo la aseveración de que los cambios en el sistema o generados por él son ineludibles, dicha estabilidad se traduce en la certeza de que éstos ocurran dentro de ciertos límites conocidos y que por ningún motivo detonen una reacción en cadena que represente una amenaza existencial al sistema.<sup>15</sup> Es así como se presenta otro tema para la seguridad económica, que es la consideración de la posibilidad de que ocurran cambios estructurales repentinos y masivos que afecten la estabilidad de las redes de relaciones ente actores económicos.

Definir las amenazas a la seguridad económica consiste en identificar qué factores vuelven susceptibles a los distintos objetos referentes. Comenzando por el de menor dimensión, las amenazas para los individuos son aquellas que ponen

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 107.

en riesgo la satisfacción de las necesidades humanas básicas como la alimentación, el empleo y su bienestar general. Para los Estados, la principal amenaza es la exposición a la feroz competencia exterior en la economía internacional impuesta por la rivalidad comercial y las relaciones de poder que de ella surgen, poniendo en peligro, en última instancia, su soberanía. Pero también la dependencia comercial es un factor de riesgo, puesto que la necesidad del abastecimiento del exterior de ciertos sectores y productos permanece —ningún Estado hoy en día produce todos los recursos que necesita para sobrevivir. En el caso de las corporaciones transnacionales, la amenaza más significativa es también la competencia a la que están sujetas en el mercado internacional y el probable enfrentamiento con firmas más poderosas o de mayor alcance. De igual manera, las barreras y políticas proteccionistas de algunas economías nacionales también atentan contra la existencia y permanencia de estos actores privados, así como las prácticas monopólicas excedidas. Por último, el sistema económico en su conjunto puede verse amenazado si alguno de sus miembros cuestionara los principios del propio sistema —el libre mercado, la liberalización y la integración, entre otros— o quebrantara las reglas y prácticas que lo sostienen.<sup>16</sup>

Los temas centrales en la agenda actual de seguridad económica son la relación entre capacidad económica y capacidad militar y la garantía del aprovisionamiento de recursos dentro del mercado global ante la explotación de esta necesidad para fines políticos. Claro que también están presentes los temores (y la propuesta de medidas para atacarlos) al inminente incremento de la inequidad, a la proliferación del comercio ilegal de ciertos productos, incluido el tráfico de tecnología militar, y los posibles efectos de todas las amenazas anteriores en la estabilidad del sistema financiero global.<sup>17</sup>

Finalmente, uno de los rasgos más característicos de esta parcela de la seguridad es que, en realidad, poco cuenta de manera pura como seguridad económica. La razón es que la mayoría de los elementos que se consideran obtienen tal condición sólo por las consecuencias que tienen sobre otros sectores.

---

<sup>16</sup> *Ídem.*

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 98.

Es decir que gran parte de la seguridad económica responde a la lógica de otros sectores. El efecto multiplicador de la seguridad en general se incrementa particularmente en esta área y quizá la más genuina preocupación económica en este sentido sea la posibilidad de que la economía internacional caiga en una crisis estructural generalizada (como sucedió en la época de la Gran Depresión).

El aumento de la actividad económica y, en especial, de sus efectos sobre el entorno, despertó la conciencia de algunos actores en la escena internacional sobre la ecología, el medio ambiente y la necesidad de preservarlo. El primer esfuerzo colectivo para abordar la cuestión fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, y cuya declaración final incluye una serie de principios y recomendaciones que sentaron las bases para colocar en la agenda internacional los temas ambientales. Tomando en cuenta “la necesidad de un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano”, los asistentes reconocieron que la protección y el mejoramiento del medio ambiente son tanto una cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos, como su deber y el de los gobiernos. Por lo tanto, ciudadanos, comunidades, organizaciones, instituciones y empresas a todos los niveles deben participar conjunta y equitativamente, uniendo “sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad.”<sup>18</sup>

Si bien en ningún punto del documento se señala la cuestión explícitamente como un tema de seguridad, las implicaciones de sus llamados a la salvaguarda de los recursos y la preservación del entorno ecológico para beneficio humano refieren de alguna forma la necesidad de crear condiciones libres de amenazas bajo las cuales se pueda proteger el medio ambiente y garantizar su existencia. De acuerdo con Buzan, el paso de esta preocupación de ser considerado un tema

---

<sup>18</sup> Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972, <en línea>  
<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>

meramente político a convertirse, específicamente, en cuestión de seguridad<sup>19</sup> se debe a que el mayor riesgo que implica la destrucción del entorno es la pérdida de los niveles alcanzados de civilización. De este modo, la seguridad ambiental implica “el mantenimiento de la biosfera local y planetaria como el sistema esencial de apoyo sobre el que todas las demás empresas humanas dependen.”<sup>20</sup>

Hay dos categorías de amenazas al entorno que engloban los problemas que se enfrentan en este sector. En primera instancia están aquellas que provienen del medio natural y no son producidas por el ser humano (al menos no de forma directa que haya podido ser comprobada, aunque la discusión continúa sobre si el hombre es un agente que en cierto modo pueda estar provocando estos eventos). Todos los fenómenos meteorológicos, terremotos y explosiones ambientales, entre otros, están incluidos en esta categoría; es decir, que este tipo de amenazas está compuesto por los fenómenos naturales sobre los que el hombre no tiene control. La segunda categoría, por el contrario, comprende las amenazas que provienen de la actividad humana y que afectan a las estructuras naturales, poniendo en peligro la propia existencia de las personas. La mayor parte de los temas en la agenda ambiental pertenecen a esta clasificación: contaminación por distintos agentes del agua, aire y tierra, explotación desmedida de los ecosistemas y sus recursos, desaparición de especies animales y vegetales. Cuando se habla de seguridad ambiental o ecológica, son éstas las amenazas que se tienen en mente.

La relación de amenaza entre la actividad humana y el entorno natural es entonces cíclica —el medio ambiente condiciona la actividad humana tanto como ésta condiciona su entorno— y sus efectos nocivos provienen de dos fenómenos particulares: la explosión demográfica y el aumento vertiginoso de la actividad económica a partir de la segunda mitad del siglo XX. Esto ha provocado que la humanidad haya excedido ya las capacidades de la Tierra, es decir, que ha

---

<sup>19</sup> Buzan *et. al.* consideran que los temas entran a las agendas nacionales o internacional primero como cuestiones políticas y que sólo cuándo a alguna se le da prioridad por encima de las demás es que se transforma en un tema de seguridad que, por tanto, requiere de medidas particulares de emergencia —politización y “seguritización” de los asuntos públicos.

<sup>20</sup> Buzan, *Op. Cit.*, pp. 75-76.

llegado a un punto en el que los sistemas naturales no pueden ya soportar los patrones de consumo de los recursos sin que experimenten alguna degradación.<sup>21</sup>

Concretamente, existen dos características que definen a la seguridad ambiental. Por un lado, los problemas ecológicos suelen surgir a nivel local, teniendo como objeto referente una parte estratégica del entorno; un derrame de componentes nucleares sucede en una localidad específica o los altos niveles de contaminación del aire se concentran en determinadas urbes. Sin embargo, y este es el rasgo más distintivo de la seguridad ambiental reflejado por el popular lema “pensar globalmente, actuar localmente”, la degradación del medio ambiente es una cuestión que afecta a todo el planeta. Las políticas y acciones específicas deben ser implementadas a los niveles más bajos (comunidades y localidades), siempre tomando en cuenta que las repercusiones son globales. Por otro lado y como en el caso de la seguridad económica, el efecto multiplicador es la segunda característica de este sector: cuando no se logra alcanzar un mínimo de seguridad respecto a cualquiera de los temas ambientales, es altamente probable que la amenaza se agudice y se vuelque sobre valores o categorías no-ambientales, generando así conflictos en otros niveles de la sociedad. Si la vida humana depende de los recursos disponibles en el entorno natural, entonces la escasez o la eventual falta de alguno de ellos pone en riesgo las condiciones sociopolíticas y económicas en las que se basa el desarrollo de la civilización y, por ende, la estabilidad del sistema. De tal forma que la principal amenaza en este ámbito son las “guerras por los recursos” (que ya empiezan a manifestarse en algunos sitios), donde distintos grupos humanos, de diferentes dimensiones, entran en el juego geopolítico enfrentándose por el control sobre la disponibilidad y explotación de los recursos naturales: el agua como factor de distensión en Medio Oriente entre árabes palestinos e israelíes, los bosques en Brasil que provocan conflictos entre las autoridades y los grupos indígenas locales, o los recursos minerales en Kosovo que están detrás de las opciones por la autonomía o la independencia de la región.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 81.

Pero aún antes que las guerras por recursos, la sociedad internacional ha sufrido conflictos derivados de otro factor: la defensa de las identidades colectivas. Desde los años de la descolonización, muchos pueblos han reclamado, junto con su derecho a la soberanía política, el reconocimiento para sus unidades nacionales, independientemente del Estado al que pertenezcan o del cual hayan formado parte. La nación, en este sentido, es concebida como una entidad ideológica, compuesta por una sociedad con prácticas que otorgan a los individuos en ella un sentido de pertenencia y los identifican como miembros de un determinado grupo social. Así, la identidad se vuelve una cuestión de auto-concepción o auto-percepción de las comunidades<sup>22</sup> que se define con base en factores culturales, étnicos, raciales, lingüísticos e, incluso, religiosos; y su protección, se convierte en un tema de seguridad. Esto es lo que se denomina seguridad societal y se refiere, más concretamente, a la protección de los grupos sociales auto-sustentados<sup>23</sup> y con una identidad determinada, y a la garantía de su pervivencia frente a fuerzas de cambio hostiles.<sup>24</sup> Cabe mencionar que el término “societal” se adoptó para distinguir este concepto del de seguridad social, el cual refiere, exclusivamente, cuestiones económicas en relación a los individuos. Por el contrario, la seguridad societal se ocupa de identidades colectivas, con la particularidad de que ‘sociedad’, para estos fines, no se utiliza en el sentido amplio de población estatal, sino para hacer alusión a comunidades con las que el individuo se identifica plenamente.<sup>25</sup>

Al hablar de sociedades y las identidades dentro de ellas, la definición de las amenazas a la seguridad societal se torna una cuestión compleja, puesto que, como señala acertadamente Buzan, “Diferentes sociedades tienen diferentes vulnerabilidades dependiendo de cómo esté construida su identidad”,<sup>26</sup> con variaciones, incluso, en el espacio y en el tiempo. De manera similar, las

---

<sup>22</sup> Lo que Benedict Anderson llamó “comunidades imaginarias”, entidades auto-construidas de acuerdo a una percepción dada de la identidad de un grupo específico.

<sup>23</sup> Buzan, *Op. Cit.*, p. 119.

<sup>24</sup> Orozco, *Op. Cit.*, p. 174. Unas páginas antes (p. 169), en el documento citado, el autor define seguridad societal como la “sustentación y conservación de la lengua, cultura, religión e identidad étnica de una determinada comunidad.”

<sup>25</sup> Buzan, *Op. Cit.*, p. 120.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 124.

amenazas para un *nosotros* en particular, no son las mismas que para otro grupo, aun cuando éstos pertenezcan al mismo Estado, y, por lo general, la identificación de las amenazas a una comunidad está íntimamente relacionada con su propia definición. Sin embargo y a pesar de las distintas percepciones, sí se han identificado algunas cuestiones que representan amenazas comunes a todas las colectividades y su identidad. La migración es uno de los fenómenos que en mayor riesgo pone a los grupos humanos. Cualquiera que sea su origen, el desplazamiento de personas provoca cambios en la composición demográfica de una sociedad, amenazando su identidad. Estos mismos cambios poblacionales o la pura convivencia de dos o más grupos sociales (definidos en términos de nación, unidad étnica, minoría o raza, entre otros), generan otra amenaza, a saber, la competencia entre identidades diferentes, que puede ser de dos tipos. La competencia horizontal, por un lado, es aquella que resulta en cambios en un grupo debido a la influencia de otro, particularmente influjos culturales. Así, se modifican usos y costumbres, las tradiciones se entremezclan y la lingüística es alterada. Pero esta es una competencia entre “iguales”, donde ningún grupo trata, necesariamente, de sobresalir por encima del otro. Por el contrario, la competencia vertical produce el predominio de una u otra identidad y, forzosamente, la supervivencia de una se ve amenazada por las ambiciones de otra.

En casos extremos, las amenazas a la seguridad societal han provenido de políticas específicas de los gobiernos que, con proyectos de secesión o de integración, rompen el equilibrio —muchas veces a propósito— entre los grupos sociales y atentan contra las identidades de las minorías, especialmente. Sea que se pretenda crear una cultura común, es decir, absorber a los grupos que se consideran más débiles mediante la reproducción de la identidad preferible, o que exista un deseo por eliminar a determinada comunidad, las estructuras gubernamentales suelen ser el medio para lograrlo. De cualquier manera, la constitución de la identidad de las distintas comunidades juega un papel clave en

el establecimiento de políticas gubernamentales sobre protección de la misma identidad.<sup>27</sup>

Hoy en día la agenda internacional en materia de seguridad societal comprende una serie de cuestiones generadas por la inestabilidad que implica la competencia entre identidades colectivas, sea ésta intencional o producto de otros factores. En esta línea, Grasa afirma que los nuevos problemas que enfrenta la identidad de grupo tienen como base común “su erosión frente a las tendencias unificadoras de la globalización”.<sup>28</sup> Si bien el proceso de la mundialización, con sus “interacciones crecientemente complejas, a través de las fronteras nacionales”<sup>29</sup> y mediante la expansión global del mercado libre y de la sociedad de la información, parece ir encaminado hacia una cierta homogeneización de la sociedad internacional, este mismo fenómeno ha provocado toda suerte de reacciones, entre las que destacan la reafirmación del derecho a la autodeterminación de los pueblos y la lucha por la preservación de sus identidades. Tal es el caso, especialmente, entre muchas naciones minoritarias que buscan su desarrollo por encima, incluso, de los intereses de los Estados de los que forman parte o de sus gobiernos.

Como se puede observar en las reflexiones anteriores sobre sus distintos enfoques, la seguridad se vuelve, por tanto, un concepto multifuncional para las relaciones internacionales que permite abarcar problemas que, comúnmente, no serían asumidos en conjunto.<sup>30</sup> Se trata de una visión integral de la seguridad, donde se toman en cuenta distintas áreas cuya protección es primordial para la supervivencia de los pueblos. Al mismo tiempo, se reconoce que “[l]a seguridad de las personas de todo el mundo está interrelacionada”<sup>31</sup> y, lo que es más, debido a los flujos globales de bienes, servicios y personas, “[l]a seguridad de una persona,

---

<sup>27</sup> Orozco, *Op. Cit.*, p. 174.

<sup>28</sup> *Ídem.*

<sup>29</sup> Citado por Hernández-Vela, *Op. Cit.*, p. 675-676. Para fines de esta investigación, coincidiendo con el autor, el término “mundialización”, derivado del francés *mondialisation*, es preferido al de globalización, del inglés *globalization*.

<sup>30</sup> Orozco, *Op. Cit.*, p. 176.

<sup>31</sup> Comisión de Seguridad Humana, “Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana”, Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, 2003, p. 1, <en línea> [http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline\\_spanish.pdf](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf)

de una comunidad, de una nación, recae sobre la decisión de muchas otras.”<sup>32</sup> Pero otra de las características de este mundo interconectado es que también los peligros se transmiten rápidamente de un lugar a otro y, por lo tanto, de acuerdo con el Informe Final de la Comisión de Seguridad Humana, es necesario encontrar nuevos modos para proteger a las comunidades y a los individuos. En otras palabras, a pesar de que el Estado continúa siendo el protector fundamental de la seguridad, los retos ahora son más complejos y su acción debe ser complementada por otros medios.

Aquí es donde entra lo que algunos han definido como el nuevo paradigma de seguridad para el siglo XXI, la seguridad humana, aquella que une los objetivos de la paz y la seguridad con los del desarrollo y los derechos humanos. El término ‘seguridad humana’ se comenzó a utilizar en la década de los noventa, cuando, debido al fin de la confrontación político-ideológica entre Este y Oeste, la comunidad académica y política se percató de que las amenazas a la seguridad en los ámbitos económico, ambiental y societal (para utilizar los términos anteriormente empleados en esta investigación) a todos los niveles se multiplicaron y sus impactos alcanzaban directamente a las poblaciones, sobrepasando la esfera militar tradicional de la seguridad estatal. La nueva prioridad, por encima de los objetivos e intereses militares estatales, debía ser la protección de las comunidades y de los individuos. Así, la seguridad humana, de acuerdo con el citado Informe, se refiere a “la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de manera que aumente las libertades y la realización humanas.”<sup>33</sup> En otras palabras, se trata de proteger a la gente y garantizar que su potencial de realización sea maximizado para que aumenten sus posibilidades de vivir en un ambiente seguro, donde sus derechos fundamentales estén salvaguardados y tengan suficiente libertad para definir sus propios cursos de acción. Por consiguiente, la dimensión humana de la seguridad es un enfoque integrado que, como en otros casos similares, considera amenazas alternas a las

---

<sup>32</sup> Comisión de Seguridad Humana, “Chapter 1. Human security now”, *Final Report*, Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, 2003, p. 2, <en línea> <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter1.pdf>

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 4.

militares y amplía el espectro de actores involucrados en la toma de decisiones sobre seguridad y como sujetos u objetos referentes de ella. La novedad de este concepto está en que su preocupación nodal son las personas —no sólo las fronteras, como para la seguridad tradicional, sino la gente dentro de ellas— y la potenciación de sus posibilidades de desarrollo.

## *2.2. Desarrollo: del crecimiento económico al bienestar de un concepto multidimensional*

El desarrollo puede ser definido de muy distintas maneras, según la óptica desde la cual se considere y la disciplina que lo estudie. De hecho, el concepto fue inicialmente utilizado en las ciencias biológicas, de donde fue tomado para ser aplicado al estudio de los grupos humanos en el campo de las ciencias sociales. Inclusive para el caso específico de los estudios en Relaciones Internacionales, el término ‘desarrollo’ tiene distintas acepciones dependiendo del autor y la corriente de pensamiento o teórica que lo analice, la época en que se estudie o el espacio geográfico al que se refiera, entre otras muchas variables. Dicho de otro modo, el “[d]esarrollo se ha asumido con diferentes significados en tiempos distintos, en lugares diferentes y por distintas personas en diferentes profesiones y organizaciones.”<sup>34</sup> En la misma línea, el sinfín de propuestas al respecto se debe además a que, si se asume que el desarrollo implica cambios, qué cambia y cómo lo hace<sup>35</sup> son preguntas cuya respuesta altera también la interpretación del concepto. De acuerdo con lo anterior, ninguna de las múltiples definiciones que han sido elaboradas, dentro y fuera de la academia, es incorrecta, así como ninguna puede tampoco considerarse una verdad absoluta o universal.

Tal parece —y como sucede con muchos de los conceptos en las ciencias sociales—, que la gran dificultad en la interpretación del significado del desarrollo, radica en que se trata de un fenómeno inherente al ser humano y, por lo tanto, se

---

<sup>34</sup> Robert Chambers, *Ideas for Development*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton, Working Paper 238, noviembre 2004, p. 2, <en línea> <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp238.pdf>

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 3.

va transformando con la misma evolución del hombre. En tanto proceso, el desarrollo es cambiante y dinámico e implica acciones “hacia delante” o de mejoramiento en el futuro (próximo o lejano). De ahí que lo que se considera desarrollo en un período dado no sea considerado como tal unos años después o que, en otro caso, difieran en sus interpretaciones de él los distintos actores que participan en el debate, aún dentro de una misma sociedad. La complejidad en la delimitación del significado de desarrollo se debe, también, a que se trata de una construcción epistemológica que responde a experiencias y concepciones ideológicas particulares que determinan la *idea* que se tenga de él, otorgándole un componente un tanto subjetivo. Por último, según Sergio Boisier, esta complejidad radica en la “dificultad para identificar regularidades en un sistema”<sup>36</sup> —de desarrollo, en este caso— que permitieran crear algún tipo de modelo, aclarando que el vocablo ‘complejo’ se utiliza como “descriptor [*sic*] de una situación en la cual interactúan elementos de manera a veces difícil de describir y por tanto generando una elevada incertidumbre, propia de una elevada variedad.”<sup>37</sup>

Si bien se puede considerar que el desarrollo, entendido como proceso social de mejoramiento progresivo en distintas esferas, está presente desde que los primeros grupos humanos se organizaron mediante el contrato social, no es sino hasta el siglo XIX que la revolución industrial y, por consiguiente, el sistema capitalista que de ella deriva, definen los componentes del desarrollo económico y sientan las bases para su análisis conceptual décadas más tarde. Durante los años cuarenta del siglo pasado el desarrollo entra a la agenda internacional como una de las consecuencias del fin de la Segunda Guerra Mundial y con la creación del sistema financiero de Bretton Woods, que se impuso a la par mediante dos nuevas instituciones, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial (BM). Entonces, el desarrollo, a pesar de no tener una definición conceptual específica, fue concebido como un proceso de crecimiento económico en el marco

---

<sup>36</sup> Sergio Boisier, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, en *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, No. 27, octubre 2003, p. 11, <en línea> <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO3.pdf>

<sup>37</sup> *Ídem.*

de la modernización que, “lo que sea que fuera, podía llevar al mejoramiento de la situación de la gente pobre.”<sup>38</sup> Desde los países desarrollados e industrializados del centro, habría una exportación hacia los de la periferia, en el mal llamado “tercer mundo”, de los mecanismos y modelos necesarios para combatir la pobreza y ayudarlos a alcanzar niveles de desarrollo más altos a través de la que, se suponía, debía ser una modernización más o menos universal. De este modo, el desarrollo se convertía en una aspiración acumulativa y direccional,<sup>39</sup> enfocada a la eliminación de la brecha, principalmente económica, que separaba a las naciones del mundo. La capacidad productiva de los países receptores debía ser incrementada mediante la formación de capital y, de algún modo, esto repercutiría positivamente en los niveles de vida de sus pueblos.<sup>40</sup>

A lo largo de las primeras dos décadas posteriores a la acuñación del concepto de desarrollo bajo estas pautas, la dinámica de la Guerra Fría definió en gran medida la promoción de esta aspiración y sus beneficios. Los dos adversarios político-ideológicos utilizaron el pretexto del desarrollo para atraer a los países que aún no se habían ‘alineado’ con alguno de ellos hacia sus respectivos bloques. Esto no quiere decir que la preocupación por el mejoramiento y la modernización de las sociedades no fuera genuina; no obstante, detrás de cada país en vías de desarrollo estaba un potencial socio comercial para los países industrializados.<sup>41</sup> Con esto en mente, las metrópolis capitalistas impusieron en sus países aliados modelos de desarrollo similares a los propios, pero sin tomar en cuenta condiciones estructurales ni históricas particulares. Por medio de la planeación centralizada —que si bien emanaba del gobierno nacional, era innegable que estaba fuertemente influenciada por las percepciones

---

<sup>38</sup> Teresa Hayter, citado en Gilbert Rist, “Development as a Buzzword”, en *Development in Practice*, Routledge, Londres, vol. 17, no. 4-5, agosto 2007, p. 486, <en línea> [http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=002J1209&sf\\_01=cat\\_class&st\\_01=750&sort=SORT\\_DATE/d&m=11&dc=326](http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=002J1209&sf_01=cat_class&st_01=750&sort=SORT_DATE/d&m=11&dc=326)

<sup>39</sup> Marina Galán Romanos, *Los medios de comunicación como instrumentos para la construcción de una cultura de paz*, tesis de licenciatura, Escuela de Ciencias de la Comunicación, Universidad Anáhuac, México, 2002, p. 4.

<sup>40</sup> Richard N. Cooper, *A Half Century of Development*, Centro para el Desarrollo Internacional (CID), Universidad de Harvard, Cambridge, CID Working Paper No. 118, marzo de 2005, p. 4, <en línea> <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/118.pdf>

<sup>41</sup> Rist, *Ibíd.*

ideológicas del Este o el Oeste— se formulaban e implementaban las políticas correspondientes. “Los motivos no fueron siempre altruistas, pero los países que buscaban desarrollarse se pudieron beneficiar de ese interés”,<sup>42</sup> al menos por un tiempo.

“Desarrollo significa[ba] progreso económico, social y político.”<sup>43</sup> Pero lo que se entendía por progreso y cómo debía concebirse era dictado por las potencias. Sobre esta base, se crearon normas socioeconómicas de pretendida validez universal que, en última instancia, fracasaron debido a la inconsistencia de sus contenidos. Lo que es más, las fórmulas de modernización de las potencias no generaron la riqueza prometida ni aumentaron el bienestar material de los pueblos; mucho menos mitigaron la pobreza. En palabras de Carlos Mallorquín, el efecto fue el descrito a continuación:

El proceso de modernización fue claramente cualquier cosa menos universal, extendiéndose su efecto solamente a una minoría, que sin embargo fue capaz de imponer un patrón y valores de desarrollo que poco significaban para la mayoría.<sup>44</sup>

Aquel mañana en que la situación mejoraría para todos no llegó. Mientras la definición formal del vocablo ‘desarrollo’ seguía pendiente, su uso se generalizó y se convirtió en una cuestión práctica. Empero, y no obstante la creación de canales para la transferencia de recursos a los países más necesitados, los esfuerzos no arrojaban los resultados esperados. Como aspiración, el desarrollo parecía estancado. Sus promotores estaban cansados de emitir fondos en pos de una ayuda internacional mayoritariamente infructífera hacia países con sociedades “atrasadas” y cuyas tradiciones eran un “obstáculo” para el desarrollo. En el otro

---

<sup>42</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Una agenda para el desarrollo. Informe del Secretario General*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994, párrafo 5, <en línea> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/48/935&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/48/935&Lang=S)

<sup>43</sup> McNamara, *Op. Cit.* A modo de contextualizar, es importante recordar que el documento citado es un discurso pronunciado por el entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert McNamara, en 1966, en el cual se reconoce explícitamente el vínculo existente entre seguridad y desarrollo y la necesidad de concebirlos a la par en pos de la estabilidad mundial.

<sup>44</sup> Carlos Mallorquín, “Celso Furtado and development: an outline”, en *Development in Practice*, Routledge, Londres, vol. 17, no. 6, noviembre 2007, p. 812, <en línea> [http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=002J1256&aub=Deborah%20Eade&sort=sort\\_date/d&m=1&dc=822](http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=002J1256&aub=Deborah%20Eade&sort=sort_date/d&m=1&dc=822)

extremo, los beneficiarios identificaban cada vez más a este proceso con intentos por occidentalizar —la presencia de los países europeos y Estados Unidos era aún más visible que la influencia soviética—, más que modernizar, sus sociedades mediante la implantación de estructuras que no se adecuaban a las condiciones específicas de cada lugar, sino que, por el contrario, imitaban las existentes en los países “avanzados”.

Con la creación, en 1965, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la comunidad internacional buscaba un nuevo modo de contribuir eficientemente al mejoramiento de la calidad de vida en los países miembros de la Organización. Lo que antes habían sido esfuerzos aislados, se coordinaron de manera que el espectro de acción fuera más amplio, favoreciendo, así, a más pueblos y naciones, en especial a los más necesitados. El trabajo se orientaría a reducir la pobreza, pero también los índices de analfabetismo, enfermedad y mortalidad a nivel global. Los medios para ello se conjuntaban en crear una red mundial a través de la cual se despertara mayor conciencia sobre las necesidades de desarrollo y que sirviera como medio de transmisión de los recursos y el conocimiento necesarios para lograr sus objetivos.<sup>45</sup> Un par de años antes, se había creado el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (IINUDS), cuyo objetivo era precisamente estimular el diálogo relacionado con las cuestiones del desarrollo en esta nueva perspectiva de la Organización, que “consideraba que los indicadores de progreso puramente económicos ofrecían una visión limitada, ya que podían ocultar información en la misma medida en que la revelaran.”<sup>46</sup> Sin embargo y a pesar de los discursos oficiales, en la práctica las preocupaciones en torno al desarrollo social seguirían subordinadas a las cuestiones relativas al crecimiento económico en los años por venir, incluso con la incorporación de nuevos elementos en el debate.

---

<sup>45</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Un mundo de experiencia en desarrollo”, *Acerca del PNUD*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2006 <en línea> <http://www.undp.org/spanish/about/>

<sup>46</sup> Instituto de Investigación las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, “¿Qué es UNRISD?”, *Acerca de UNRISD*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007, <en línea> <http://www.unrisd.org/80256B3C005BF3C2/SectionHomepages/FBF509B36533B0FD80256B4A00636A37?OpenDocument&cntxt=22003&cookielang=es#top>

Pero el surgimiento de nuevos organismos en la materia no fue un hecho aislado; como todo lo que sucede en la escena internacional, respondía a una tendencia que comenzaba a difundirse. Si el desarrollo no había alcanzado a los países atrasados debía ser porque estaba mal orientado. Comenzaron a levantarse distintas voces en rechazo a la teoría modernista, especialmente, en su acepción más radical universalista, y cuya contrapropuesta era tomar en cuenta las características propias de los países poco desarrollados para idear programas adecuados. La equiparación de desarrollo con crecimiento, en términos del incremento del producto interno bruto (PIB) *per capita*, debía ser superada, no solamente en pos de métodos más eficaces para medir la reducción de la pobreza, sino también con el fin de quitar el énfasis de la dimensión económica del desarrollo, como empezaba a considerarse.

Un destacado economista inglés, Dudley Seers, hizo la aportación que quizá inició el cambio de perspectiva sobre el desarrollo a finales de la década. En 1969, en un artículo intitulado “El significado del desarrollo”, propuso un claro distanciamiento del crecimiento como meta, con la siguiente argumentación:

Las preguntas que deben hacerse sobre el desarrollo de un país son [...]:  
¿Qué ha pasado con la pobreza? ¿Qué ha pasado con el desempleo?  
¿Qué ha pasado con la desigualdad? Si los tres se han vuelto menos severos, entonces sin duda este ha sido un período de desarrollo para el país en cuestión. Si uno o dos de estos problemas centrales ha empeorado, especialmente si lo han hecho los tres, sería extraño llamar al resultado “desarrollo”, incluso si el ingreso per capita ha remontado.<sup>47</sup>

Con esto, se establecían nuevos propósitos para el desarrollo. El crecimiento económico era importante, sí; pero también la creación de condiciones alternas bajo las cuales las personas pudieran progresar y desenvolverse mejor. Lo que Seers propuso, en última instancia, fue trabajar por un verdadero cambio social que condujera hacia el desarrollo, otorgando alternativas viables a las estructuras

---

<sup>47</sup> Citado en E. Wayne Nafziger, *From Seers to Sen: The Meaning of Economic Development*, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinki, WIDER Research Paper, vol. 2006/20, p. 3, <en línea> [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en\\_GB/rp2006-20/\\_print/?textsize=2](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-20/_print/?textsize=2)

del sistema entonces preponderante. Pobreza, desempleo y desigualdad, los tres problemas identificados por Seers, componen a partir de este momento el núcleo de la preocupación por el desarrollo.

Conforme se empezaron a adecuar los programas de desarrollo, otro fenómeno llamó la atención, primero de grupos activistas y después de la sociedad en general: la ecología. Un repentino interés por el medio ambiente y su degradación provocó una oleada de investigaciones especializadas en todo el mundo sobre los efectos que la actividad humana había hasta entonces tenido sobre el planeta. Esta sensibilización ecológica<sup>48</sup> se materializó a nivel internacional en la Conferencia sobre el Medio Humano auspiciada por las Naciones Unidas en Suecia, en 1972.<sup>49</sup> Con el paso de los años, los expertos sacaron a la luz pública temas que hasta entonces no formaban parte del imaginario social. El peligro de extinción de ciertas especies animales y vegetales, la deforestación, la polución en el agua y el aire, el calentamiento global, la lluvia ácida, y otras cuestiones relacionadas con los límites que se iban descubriendo en el entorno, comenzaron poco a poco a tomar relevancia suficiente para copar la agenda internacional. Distintos debates concluían que era primordial preservar el medio ambiente puesto que su gradual degradación afectaba el bienestar del ser humano (años más adelante, esto sería condensado en el concepto de *durabilidad*).

Así, los asuntos ambientales fueron incorporados tanto a la discusión como a las acciones y programas dedicados al desarrollo, cuando la sociedad internacional comprendió que el entorno natural era, en su conjunto, un recurso fundamental para el desarrollo de los pueblos. Aún mayor relevancia cobró el tema al identificarse el deterioro ambiental con el subdesarrollo.<sup>50</sup> La tesis suponía que, debido a las precarias condiciones de vida y a las privaciones que experimentaban en distintas áreas, los países en desarrollo tenían poca o nula consideración de

---

<sup>48</sup> Grasa, *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>49</sup> *Cfr.* p. 70.

<sup>50</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Capítulo I, Primera Parte, párrafo 4, <en línea> <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>

los daños que sus acciones ocasionaran al medio ambiente. En muchos de los casos esto sucedía por ignorancia de las consecuencias negativas para el entorno que pudiera provocar determinada actividad; en otros, se trataba tal vez de una cuestión de intransigencia o indiferencia, bajo circunstancias en las cuales era más apremiante satisfacer la necesidad de un recurso, que preocuparse por el perjuicio ecológico que se infligiera en el intento por obtenerlo. Por otra parte, quedó claro que también los países industrializados causaban importantes problemas ambientales. La diferencia era que, en este segundo caso, el detrimento se originaba en el uso indiscriminado de las nuevas herramientas aportadas por la propia industrialización y los avances tecnológicos.<sup>51</sup> Aunado a estos factores, se reconoció que todos los países, sin importar la clasificación del desarrollo a la que pertenecieran, contribuían en cierto sentido a los problemas ambientales con su crecimiento demográfico.<sup>52</sup> Aun siendo un elemento natural e inevitable, era importante comprender que el crecimiento de la población mundial significaba una mayor demanda de recursos, en un mundo donde, ahora se sabía, la oferta de éstos iría disminuyendo con el paso del tiempo.

Entre las acciones más importantes que debían llevarse a cabo para la conservación del medio ambiente en sintonía con los objetivos de desarrollo planteados con anterioridad, estaba, antes que otra cosa, el fomento de una conciencia ecológica en la población mundial. A todos los niveles (individual, gubernamental, internacional) había algo que hacer a favor de la conservación del entorno. La protección de la biosfera se asumió, desde entonces, como una responsabilidad compartida cuyo cumplimiento cabal permitiría al hombre desarrollarse plenamente y optimizar ese mismo proceso. “El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida”, rezaba el Principio 8 de la Declaración de Estocolmo.<sup>53</sup> Con esta frase, se ligaba inseparablemente al desarrollo con el medio humano, conceptos (y realidades), mutuamente condicionados.

---

<sup>51</sup> *Ídem.*

<sup>52</sup> *Ibíd.*, párrafo 5.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, Principio 8.

Pero la tendencia a la revisión y consecuente ampliación de la idea de desarrollo en la década de los setentas fue aún más allá y respondía, también, a los diversos sucesos que impactaban al mundo en ese momento. Fue un período marcado por el desequilibrio en la esfera internacional —primordialmente en el terreno económico—, originado por la convergencia de los efectos, entre otros acontecimientos, de la guerra árabe-israelí, la derrota de Estados Unidos en Vietnam, la crisis del petróleo que estos dos eventos motivaron y que desestabilizó la economía mundial y el desgaste por el mantenimiento de los sistemas administrativos en las colonias africanas. Paradójicamente, entre julio de 1973 y julio de 1975, se celebró en Helsinki la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (antecedente de la actual Organización con el mismo nombre), hito del estrechamiento de relaciones entre los dos bloques políticos gracias a la participación tanto de la Unión Soviética como de Estados Unidos. Las pláticas en el marco de este esfuerzo diplomático se centraron en la necesidad de mantener la paz en el continente mediante lazos amistosos y de cooperación, junto con las dos grandes potencias y “conscientes de la necesidad de que cada [Estado] contribuya [...] al fomento de los derechos fundamentales, del progreso económico y social y del bienestar de todos los pueblos [...]”.<sup>54</sup>

Los líderes en Europa se preocupaban, además del cumplimiento de los objetivos de seguridad establecidos en la Conferencia,<sup>55</sup> por su desarrollo con base en la equidad, la satisfacción mutua de intereses y necesidades y la reciprocidad, así como por emprender esfuerzos comunes “a fin de contribuir al desarrollo económico continuo y diversificado de todos los países”.<sup>56</sup> Entretanto, muchas otras naciones –incluyendo seguramente varias de las que participaron en los debates en Helsinki y que pertenecían hasta entonces al mundo

---

<sup>54</sup> Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), *Acta Final*, Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, 1 de agosto de 1975, p. 2, <en línea> [http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_es.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_es.pdf)

<sup>55</sup> Los principios acordados en este sentido por los Estados participantes fueron diez, a saber: la igualdad soberana, la abstención de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza en sus relaciones mutuas, la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial, el arreglo pacífico de las controversias, la no intervención, el respeto a los derechos humanos y las libertades, la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, la cooperación entre Estados, y el cumplimiento de buena fe sus obligaciones.

<sup>56</sup> CSCE, *Ibíd.*, p. 14.

‘subdesarrollado’— advertían la necesidad de replantear el sistema capitalista proyectado con esas metas. El *status quo*, no obstante las ‘buenas intenciones’, seguía beneficiando exclusivamente a unos cuantos; asimismo, la insatisfacción de numerosas necesidades de los no favorecidos por esta directriz impulsó la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo que no estuvieran del todo supeditados a la voluntad de las potencias. La relación derivada de este patrón había sido identificada como el obstáculo al desarrollo en el sistema internacional. Se comprendió entonces que el desarrollo y el subdesarrollo eran procesos interrelacionados e intrínsecos,<sup>57</sup> pero ello no significaba la aceptación cabal de que los designios de la minoría tuvieran que regir el futuro de la mayoría.

‘La cuestión importante no [era]: ¿ganan o pierden los países en desarrollo como consecuencia de la coexistencia con los países desarrollados? sino, ¿cómo pueden perseguir los países en desarrollo políticas selectivas que les permitan extraer beneficios de las fuerzas positivas, sin exponerse a daño alguno por parte de las fuerzas con las que se relacionan? [...] La respuesta concreta no [era] ni una autodesintegración completa, ni una integración totalmente abierta, sino una política ilustrada por la capacidad de diferenciación y la capacidad de elección.’<sup>58</sup>

Estas interrogantes sobre cómo enfrentar el subdesarrollo (desde los países inmersos en él) obtuvieron una solución derivada, también en los años setenta, del establecimiento de un ‘Nuevo Orden Económico Internacional’, concebido en seguida del derrumbe del sistema monetario establecido en Bretton Woods tres décadas antes. Tan poco equitativo como el sistema anterior, este nuevo orden económico fracasó en el “intento de fundamentar[se] sobre bases jurídicas internacionales sólidas y ciertas”<sup>59</sup> que garantizaran relaciones de igualdad entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo. Inconformes con el escenario, estos últimos pugnaron en los foros multilaterales por obtener

---

<sup>57</sup> Galán, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>58</sup> Paul Streeben, citado en Alfredo Pérez Sánchez, “Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 40-41. *Cooperación internacional y desarrollo*, Fundación CIDOB, Barcelona, 1998, pp. 25-26, <en línea> [http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/num\\_40\\_41\\_cooperacion\\_internacional\\_y\\_desarrollo](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/num_40_41_cooperacion_internacional_y_desarrollo)

<sup>59</sup> Grasa, *Op. Cit.*, p. 24.

“autoridad legal y ética [para su] petición de una redistribución internacional de los recursos.”<sup>60</sup> El resultado fue la adopción generalizada de la noción de un ‘derecho al desarrollo’ por medio de la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de 1986. La aprobación del documento representó una victoria para los países en desarrollo, reflejada en la votación de 146 a favor y uno en contra. Este último voto fue ejercido por Estados Unidos y no fue de extrañar que, además, ocho países, todos ellos industrializados, se abstuvieran de ratificar con su voto la declaración.<sup>61</sup>

En el preámbulo este documento, el Organismo proporcionó una definición de desarrollo mucho más amplia que las que anteriormente se habían delineado, especificando que se trata de

[...] un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan [...].<sup>62</sup>

La particularidad con respecto a definiciones anteriores, además de la consideración de ámbitos distintos al económico, es la incorporación explícita de las personas al proceso, no ya como colectividad —es decir, grupos humanos referidos como pueblos o naciones—, sino como individuos, según se estipuló en el texto de la misma Declaración:

---

<sup>60</sup> Peter Urvin, “From the right to development to the right-based approach: how ‘human rights’ entered development”, en *Development Practice*, Routledge, Londres, vol. 17, no. 4-5, agosto 2007, p. 598, <en línea> [http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=002J1222&aub=Deborah%20Eade&sort=sort\\_date/d&m=16&dc=822](http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=002J1222&aub=Deborah%20Eade&sort=sort_date/d&m=16&dc=822)

<sup>61</sup> Las abstenciones vinieron de parte de Alemania Occidental, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Reino Unido y Suecia. Sección de Desarrollo y Derechos Humanos, “El derecho al desarrollo”, *Todos los derechos humanos para todos*, carpeta de prensa, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1999, <en línea> <http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>

<sup>62</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Nueva York, anexo a A/RES/41/128, 4 de diciembre de 1986, <en línea> [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)

[...] la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y [...] toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo [...].<sup>63</sup>

La responsabilidad de garantizar esta consideración, así como de crear las condiciones propicias para el fomento al desarrollo, recae sobre el Estado. Por último, respecto a los derechos humanos, el preámbulo del documento ratifica que todos ellos son indivisibles e interdependientes y que deben ser atendidos en conjunto en pos de la promoción del desarrollo, cuya “igualdad de oportunidades [...] es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones”.<sup>64</sup>

De este modo, el primer párrafo del Artículo 1 establece que el derecho al desarrollo:

[...] es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.<sup>65</sup>

Para Peter Urvin, la adopción de esta Declaración y los preceptos que en ella se establecieron fue un resultado de suma-cero, un triunfo de la retórica diplomática que, aparentemente, dejaba complacida a la mayoría:

[...] el Tercer Mundo [*sic*] obtuvo su derecho al desarrollo, mientras que el Primer Mundo [*sic*] aseguró que el derecho nunca fuera interpretado como un decoro mayor que los derechos políticos y civiles, que era totalmente no coercitivo y que no implicaba obligaciones de transferencia de recursos.<sup>66</sup>

Mientras el desarrollo se adoptaba como un derecho humano, el tema ambiental era retomado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 2. Esto es en la parte del preámbulo del documento, pero el Artículo 2 reza prácticamente lo mismo.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>65</sup> *Ídem.*

<sup>66</sup> Urvin, *Ídem.*

creación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>67</sup> que, luego de tres años de labores independientes, presentó su informe final, *Nuestro futuro común*, en 1987, en el que formulaba una nueva propuesta para abordar los problemas en que estas dos cuestiones se interrelacionaban. La meta consistía ahora en garantizar el abasto de recursos en el futuro mediante su protección y utilización adecuada en el presente, coadyuvando “al mejoramiento del potencial para atender las necesidades humanas.”<sup>68</sup> Así, se acogía el término desarrollo durable para incorporar las políticas basadas en la planeación a largo plazo y que irían encaminadas a satisfacer las necesidades del presente sin perjudicar la capacidad para hacer frente a las necesidades de las generaciones futuras.

Otro de los esfuerzos internacionales en la materia fue la denominada Cumbre para la Tierra, celebrada en 1992 en Río de Janeiro y en cuya declaración final se reconoció que “[e]l derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”<sup>69</sup> De esta conferencia surgió el *Programa 21*, un documento que esboza las líneas de acción que, de frente al siglo XXI, la sociedad internacional debía seguir para lograr un desarrollo durable y que pretendió “[r]efleja[r] un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente.”<sup>70</sup> Al unísono, se estableció la Comisión para el Desarrollo Durable, cuya tarea sería, en adelante, dar seguimiento a los compromisos contraídos en la conferencia de Río. Desde entonces, el desarrollo durable es uno de los temas centrales de la agenda internacional y los esfuerzos de los distintos sujetos que intervienen en ella se han

---

<sup>67</sup> El organismo es también conocido bajo el nombre de Comisión Brundtland, apellido de la entonces Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, Presidenta de la Comisión que inició sus trabajos en diciembre de 1983 y continuó hasta abril de 1987, cuando presentó su informe final ante la Asamblea General.

<sup>68</sup> Hernández-Vela, *Op. Cit.*, tomo I, p. 358.

<sup>69</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, División para el desarrollo sostenible, Nueva York, 14 de junio de 1992, <en línea> <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>

<sup>70</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Programa 21*, Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, División para el desarrollo sostenible, Nueva York, 14 de junio de 1992, <en línea> <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter1.htm>

volcado a garantizar la prosperidad de la sociedad humana en su conjunto. Erradicar la pobreza, modificar los patrones de consumo que han probado ser insostenibles y proteger los recursos naturales son requisitos fundamentales para lograr un desarrollo durable<sup>71</sup> con mayores beneficios para todos, especialmente para los países en desarrollo.

La relevancia que tomó el desarrollo sostenible a principios de los noventa vino acompañada de una renovada preocupación por abordar este tema de manera más integral y se comenzaron a estudiar varias posibilidades para llevar el desarrollo a todos los rincones del mundo, tratando de encontrar un equilibrio para la acción conjunta de los organismos internacionales con las comunidades particulares que se beneficiarían de ello. Mucho de este trabajo fue reunido en un documento elaborado por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, llamado *Un programa de desarrollo*.<sup>72</sup> Reafirmando no sólo que “[e]l desarrollo es un derecho humano fundamental”,<sup>73</sup> sino que también es la base para la paz, Boutros-Ghali reconoció que, como fin común, el desarrollo atravesaba una fase de desvanecimiento: “[h]oy, ha llegado a su fin la competencia por llevar el desarrollo a los países más pobres. Muchos donantes sienten ya fatiga en ese empeño.”<sup>74</sup> Para revivir el interés en su promoción, esbozó las tareas pendientes en cinco dimensiones del desarrollo: la paz como cimiento, la economía como motor, el medio ambiente como recurso, la justicia social como objetivo, y la democracia como garante de gobernabilidad. Con esto, “[l]a inter y la multi disciplinariedad comienzan a abrirse paso”<sup>75</sup> en los estudios sobre el desarrollo y, especialmente, en el proceso práctico. Debido a la vinculación entre estas áreas, el desarrollo sería “entendido como una empresa

---

<sup>71</sup> Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, *Informe de la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, Johannesburgo, 4 de septiembre de 2002, A/CONF.199/20, <en línea> <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>

<sup>72</sup> Por medio de la resolución 47/181 del 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó al Secretario General de la Organización entregar un informe en el que propusiera una agenda para abordar el desarrollo. El resultado fue el documento referido.

<sup>73</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>74</sup> *Ídem*.

<sup>75</sup> Boisier, *Op. Cit.*, p. 6.

multifacética y abierta”<sup>76</sup> en la que, de acuerdo con evaluaciones continuas y permanentes de las necesidades y políticas, se establecerían las prioridades de acción y las responsabilidades de cada actor involucrado en el proceso. Esto, sin olvidar que, a pesar de que debe fomentarse un importante trabajo a nivel comunitario, el Estado sigue siendo el principal responsable de su propio desarrollo.<sup>77</sup>

Siguiendo lo establecido por Boutros-Ghali y en un afán por continuar promoviendo el desarrollo equitativo, se celebró al año siguiente la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social en Copenhague. Describiendo la situación que demandaba la realización de una reunión de este tipo, los asistentes observaron que “en todo el mundo hay [1995] un aumento de la prosperidad de algunos, acompañado lamentablemente de un aumento de la pobreza extrema de otros.”<sup>78</sup> El objetivo del desarrollo era ocuparse del ser humano y la satisfacción de sus necesidades antes que del mero crecimiento económico. De hecho, ya en 1982 Celso Furtado había escrito que, con base en la experiencia, “el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de las fuerzas sociales”,<sup>79</sup> convirtiéndolo en un proceso social antes que económico. Así, uno de los objetivos delimitados (y quizá el que engloba mucho del trabajo de la Cumbre) fue “[a]firmar la universalidad del desarrollo social y delinear un enfoque nuevo y reforzado”<sup>80</sup> del mismo, fomentando la cooperación internacional y reafirmando la responsabilidad de cada país en ello.

Para la última década del siglo, el desarrollo era un proceso deseable para toda esfera de acción humana. Había sido concebido como un proceso continuo y multidimensional de satisfacción de necesidades, aplicable a naciones e individuos por igual y donde la participación en su consecución es tan importante como la

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, párrafo 215.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, párrafo 139.

<sup>78</sup> Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, “Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social” en *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Organización de las Naciones Unidas, Copenhague, 19 de abril de 1995, p. 7, <en línea>

<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>

<sup>79</sup> Citado en Boisier, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 11.

equitativa participación de los beneficios que genere.<sup>81</sup> Amartya Sen recibió el Premio Nobel de economía en 1998 por “[haber] restaura[do] una dimensión ética en la discusión sobre los problemas económicos”.<sup>82</sup> La innovación que aportó Sen al debate fue la consideración del desarrollo como libertad y ésta, a su vez, como medio y como fin del desarrollo. Según el autor, “el desarrollo puede ser visto [...] como un proceso de expansión de las verdaderas libertades que la gente puede gozar.”<sup>83</sup> De aquí surgió el “desarrollo humano” como término para definir al desarrollo en su sentido más integral, centrado en el ser humano y enfocado a mejorar su calidad de vida. La prosperidad, para Sen y Martha Nussbaum (cercana colaboradora del primero), no se refiere al mero crecimiento económico, sino a la distribución equitativa de los recursos generados y los efectos que esto tenga en la capacidad de las personas para conducir sus vidas:

La capacidad de una persona se refiere a las combinaciones alternativas de funcionamientos, entre cada una de las cuales (esto es, de combinaciones) una persona puede elegir la que tendrá. En este sentido, la capacidad de una persona corresponde a la *libertad* que tiene para llevar una determinada clase de vida.<sup>84</sup>

Los funcionamientos referidos no son otra cosa sino lo que una persona logra hacer o ser al vivir,<sup>85</sup> cuya ponderación es distinta para cada ser humano. Así, no todo lo que refuerza el bienestar de algunos mejora necesariamente el estándar de vida de otro grupo o de otros individuos dentro de la misma comunidad siquiera.<sup>86</sup> Lo importante, no obstante, es que a toda persona le sea permitido obtener su libertad mediante el uso de “la totalidad de derechos y oportunidades que posee”,<sup>87</sup> lo que, dice Sen, le llevará necesariamente a un estado de bienestar y, en última instancia, tendrá un impacto positivo en las habilidades productivas y

---

<sup>81</sup> Grasa, *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>82</sup> Esto, de acuerdo con el comité que el otorgó la distinción. Citado en Nafziger, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>83</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Inc., Nueva York, 1999, p. 3.

<sup>84</sup> Martha Nussbaum y Amartya Sen (comp.), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica – Universidad de las Naciones Unidas, México, 2002, p. 18.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>86</sup> A este respecto, Sen y Nussbaum afirman que “[...] no se puede esperar con certidumbre ninguna asociación de las condiciones con las satisfacciones entre países diferentes.” *Ibid.*, p. 115.

<sup>87</sup> Nafziger, *Op. Cit.*, p. 13.

el crecimiento económico compartido”<sup>88</sup> (recuperando la dimensión tradicional del desarrollo).

De la perspectiva del desarrollo humano expuesta por Sen y continuada, desde entonces, por múltiples actores —incluyendo su adopción por el PNUD a modo de estrategia generalizada—, deriva la formulación de un concepto integral de desarrollo que ha sido adaptado a las necesidades de las sociedades actuales con base en la experiencia. No se puede decir aún que el desarrollo haya superado las dificultades que su definición presenta: los distintos referentes teórico-conceptuales con múltiples connotaciones imposibilitan los consensos a este respecto, lo mismo que los marcos de referencia existentes parecen limitados para caracterizar las transformaciones recientes —y cada vez más aceleradas— en la sociedad internacional.<sup>89</sup> Considerando esto, Robert Chambers propone la exploración del pluralismo más que de los consensos, elaborar un proceso en lugar de llegar a una conclusión, y no buscar la permanencia, sino favorecer los cambios en los conceptos que, como este, evolucionan naturalmente.<sup>90</sup>

Hoy la tendencia consiste en buscar la transformación de la sociedad, lo que “implica progresar de una situación a otra que es (se dice) de alguna manera mejor y más completa.”<sup>91</sup> Sin existir una “receta” insuperable o un camino universal para lograrlo, el desarrollo es actualmente un objetivo multidimensional cuya agenda es dinámica y se adecua a elementos endógenos particulares, lo mismo que responde a las directrices exógenas preponderantes. Lo más importante, se ha comprendido que el desarrollo es un *proceso*, “inalcanzado en uno u otro grado, para todas las personas y pueblos”,<sup>92</sup> y que incluye políticas verticales, otras que siguen una lógica impuesta desde fuera (éstas responden a las disposiciones más difundidas de la mundialización y la globalización) y aquellas que se gestan a nivel comunitario (incluso individual) y de ahí se

---

<sup>88</sup> Sen, *Development as Freedom*, p. 144.

<sup>89</sup> Karla Valverde Viesca, “La institucionalización del desarrollo”, en Valverde Viesca, Karla, *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, Gernika, México, 2005, p. 100.

<sup>90</sup> Chambers, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>91</sup> Nussbaum y Sen, *Op. Cit.*, p. 305.

<sup>92</sup> Grasa, *Op. Cit.*, p. 26

expanden, en dirección ascendente, al resto del sistema. Si bien es cierto que el modelo de desarrollo predominante en la actualidad está íntimamente relacionado con el libre mercado y la democratización de los sistemas políticos, la creciente definición local de necesidades exige una nueva reconsideración del proceso y, especialmente, de las vías para alentarlos y alcanzarlos. Si a esto se suman las secuelas de las fuerzas transformadoras de la mundialización —en particular, las derivadas de los avances científico-tecnológicos y de la homologación de símbolos— y los efectos de los factores emergentes espontáneos, el momento actual presenta retos interesantes en torno a las acciones que se deben emprender.

Evitar imponer la reproducción o imitación de modelos no sólo fortalece las capacidades y amplía las opciones de los grupos humanos (sean éstos Estados enteros o comunidades dentro de ellos); en el mejor de los casos, también fomenta respeto por la diversidad cultural y la iniciativa comunitaria. Si el desarrollo se trata de otorgar oportunidades o capacidades (empoderar a los individuos, en otras palabras), entonces no puede promoverse a cualquier precio y, lo que es más, los medios deben quedar diferenciados de los fines para obtener resultados óptimos que se traduzcan en un verdadero mejoramiento cualitativo de la sociedad. En el mundo moderno, el desarrollo es tanto una consigna,<sup>93</sup> como el logro de un *momentum*.<sup>94</sup> Fundamento de la geopolítica,<sup>95</sup> es un proceso social de mejoramiento progresivo de las distintas condiciones y ámbitos de la vida humana.

### *2.3. Serbia en la segunda mitad del siglo XX: del desarrollo integral a la inseguridad*

Sea que se denomine como la dimensión humana de la seguridad y del desarrollo o como el enfoque integral de su estudio, más allá de calificativos, la visión no tradicional y/o ampliada que se ha esbozado sobre estos conceptos constituye el

---

<sup>93</sup> Rist, *Op. Cit.*, p. 487. El autor continúa la idea diciendo que el desarrollo es “una contraseña esencial para cualquiera que desee mejorar su estándar de vida.”

<sup>94</sup> Boisier, *Op. Cit.*, p. 1.

<sup>95</sup> Valverde, *Op. Cit.*, p. 107.

modo óptimo (el más completo) para abordar los temas en Relaciones Internacionales, atendiendo a su carácter multidisciplinario. De tal suerte que, para comprender los procesos mundiales, es preciso considerar los factores políticos y los económicos; pero no se pueden dejar de lado, entre otros, los sociales, los culturales y hasta los ambientales. En materia de seguridad y desarrollo, únicamente una apreciación de este tipo puede proporcionar los elementos necesarios para realizar un análisis exhaustivo a nivel internacional o nacional, incluido, por supuesto, el caso de Serbia, y cuya validez recaiga en abordar tantos aspectos como sea posible.

Precisamente retomando el análisis sobre este país y con base en la vasta descripción de los conceptos utilizados, es tiempo de evaluar la situación que imperó en Serbia durante la segunda mitad del siglo XX respecto a estos temas. Pero, ¿por qué centrarse en este período? El amplio recuento histórico presentado en el capítulo anterior no es sólo importante como repaso de los acontecimientos más significativos en la historia de la región, sino para comprender cuál es hoy la problemática en Serbia y de dónde provienen los procesos por los que actualmente atraviesa. A la vez, para sostener que hay objetivos de seguridad y desarrollo aún pendientes para este país, es necesario contar con un punto de comparación. Esta función la cumple el pasado. Elegir la segunda mitad del siglo XX para esto es una cuestión circunstancial, puesto que se trata en realidad de tomar como referente la época socialista de Yugoslavia, debido a los grandes avances en cuestión de seguridad y desarrollo que se alcanzaron en esa fase. Si el socialismo hubiera comenzado a operar en el gobierno en 1935 o en 1980 con los mismos resultados que lo hizo bajo la dirección de Josip Broz, entonces esta valoración comenzaría en cualquiera de esos años. Por otro lado, el fin del siglo XX coincidió con un (otro) gran cambio para Serbia (en ese entonces, la República Federal de Yugoslavia, conformada con Montenegro): el fin, también, de una época crucial en la historia de Yugoslavia, una que marcó de modo negativo la concepción que del país se tiene desde entonces en el exterior, la “era de Milošević”. Así, el siglo XXI llegó con grandes retos para Serbia, los mayores de

los cuales implican el logro de objetivos básicos en materia de seguridad y desarrollo que proporcionarán la estabilidad que requiere el Estado.

Otra precisión antes de iniciar esta evaluación: Ya se dijo que seguridad y desarrollo son elementos que componen una sola unidad, una suerte de binomio. Si para fines de su definición fue imperioso considerarlos por separado, ahora es tiempo de volver a unirlos para obtener mejores resultados de este análisis. Cada cual por su lado, los términos tienen “vida propia”, propósitos y evolución únicos que, en primera instancia, pudieran parecer procesos independientes. Sin embargo, la suma de las partes, en este caso, forma un elemento más sólido y mucho más cercano a la realidad, donde las categorías se entremezclan de distintos modos. Desarrollo significa seguridad y viceversa, porque no puede existir uno sin el otro, porque las condiciones que un estado proporciona, determina las limitantes del otro.

Es un hecho que, a diferencia de muchos de los demás países subdesarrollados, Yugoslavia prosperó rápidamente y en múltiples direcciones en la segunda mitad del siglo pasado, ubicándose pronto como un actor prometedor en la escena internacional. Si a largo plazo el socialismo “a la Tito” amplió el espectro de posibilidades para el país y lo dotó de gran renombre, los pasos iniciales del gobierno del Mariscal neutralizaron muchas de las amenazas entonces existentes para Yugoslavia y minimizaron sus vulnerabilidades. Después de la ocupación alemana (principalmente) e italiana del territorio yugoeslavo durante la Segunda Guerra Mundial y de los estragos que ésta provocó, los partisanos (comunistas) llegaron al poder con la encomienda de ordenar un país devastado física y moralmente. El régimen extranjero empobreció al país destruyendo su infraestructura y deteriorando la calidad de vida de sus habitantes. Aunado a esto, había utilizado a su favor las diferencias nacionales, logrando profundizar las divisiones entre las élites.<sup>96</sup> No obstante, bajo la dirección

---

<sup>96</sup> Cabe recordar que la Primera Yugoslavia, aquella del período entreguerras, se conformó como un Estado (reino) prácticamente estable a pesar de las diferencias nacionales; poco antes de la invasión extranjera, incluso se había llegado a un acuerdo para conciliar, particularmente, los intereses croatas y serbios en pos de un Estado unificado y sólido y de frente al conflicto mundial que se encaminaba. La invasión alemana desde 1941 destruyó mucha infraestructura,

de Josip Broz, su doctrina y el “yugoeslavismo”, la “Segunda Yugoslavia” uniría nuevamente a las naciones balcánicas y emergería con gran fuerza para avanzar poco a poco en un exitoso camino hacia la modernización.

Dos eran las prioridades en la postguerra: por un lado, eliminar cualquier posibilidad de una nueva incursión extranjera que fraccionara al país; por el otro, Tito y los demás dirigentes comunistas estaban conscientes de la necesidad de garantizar la permanencia, la continuidad y el buen funcionamiento del régimen que los había llevado al poder y que, se comprobaría con el paso de los años, les conferiría un gran prestigio mundial. Garantizar la seguridad militar de Yugoslavia era fundamental para poder atender cabalmente otras necesidades (intereses nacionales y del régimen propiamente) y consistía en resguardar las fronteras del Estado junto con todos sus recursos y hacer valer el respeto a su independencia y soberanía, incluso, de ser necesario, con el uso de la fuerza.<sup>97</sup> Cuando apenas comenzaba Tito a organizar el país, las diferencias con Stalin llegaron a su punto más álgido en 1948, resultando en un distanciamiento entre ambos líderes y, de parte de Yugoslavia, con el modelo soviético de socialismo, el único hasta entonces. A partir de ese momento, no sólo surgió una vía alterna de esa doctrina ideológica. La necesidad de proteger fronteras y soberanía aumentó y la amenaza constante de una invasión soviética sirvió como pretexto para fortalecer al ejército yugoeslavo, convirtiéndolo en uno de los más poderosos de Europa en aquella época. Pero el resguardo en este sentido también estaba vinculado a la seguridad del régimen. Hacia el exterior, ésta recaía en la capacidad de sus líderes para proteger su ideología, sus principios y su identidad. Se trató, pues, de defender el modo yugoeslavo de llevar el socialismo, no sólo ante las críticas de la ortodoxia soviética, sino también de los ataques occidentales dirigidos a las características híbridas del sistema. Por otro lado, quizá el mayor riesgo para el régimen de Tito

---

especialmente en Serbia, y la posterior creación del Estado Independiente de Croacia (“premio” para los croatas por su apoyo a las fuerzas militares del Eje) provocó que, a la par de una lucha por la liberación del territorio, se desarrollara una especie de guerra civil por el control y la dirección de la emancipación.

<sup>97</sup> Constitucionalmente, incluso, “la defensa y protección de la independencia y la integridad territorial” era un “derecho y deber inalienable” de todos los ciudadanos de Yugoslavia, considerados “factores activos en el sistema de defensa popular total” del país. Comité Federal de Información (ed.), *Datos sobre Yugoslavia*, Revista Yugoslava, Belgrado, s/fecha, p.38.

estaba dentro de las fronteras mismas del Estado. Los intereses republicanos permanecieron en algunos círculos ligados a aspiraciones nacionalistas, cuyos altibajos no menguaron el riesgo potencial que representaban para el poder central federal. El reto fue conciliar las diferencias y los intereses en pos de la unidad nacional. El “yugoeslavismo” se convirtió, pues, no sólo en un arma de disuasión contra el enemigo externo, sino, al mismo tiempo, en un medio utilizado con frecuencia, en la práctica y en el discurso, para mantener los nacionalismos políticos a bajo perfil y proteger así a la federación de posibles levantamientos que la desmembraran. Aunque eventualmente los nacionalismos tomaron mayor fuerza y empañaron la visión de muchos —propios y ajenos—, no cabe duda de que los sentimientos de unidad y pertenencia reflejados en Yugoslavia (que sí existieron, a pesar de las opiniones de algunos escépticos) proporcionaron al régimen parte de la seguridad necesaria para sostener al país durante las más de tres décadas que Tito gobernó.

Garantizada la permanencia del régimen, la tarea más urgente era rescatar al país de la profunda crisis económica y, por ende social, en la que se encontraba estancado. La ayuda soviética fue de suma importancia para lograr este objetivo al inicio del proceso. Sin embargo, las consecuencias económicas del rompimiento con Stalin afectaron no sólo las relaciones comerciales que hasta entonces se habían establecido (especialmente con el este europeo), sino también los mínimos alcances en materia de desarrollo que pretendían beneficiar a la población en general. Era como si Yugoslavia hubiera retrocedido tantos pasos como había avanzado en esos pocos años; aunque la ayuda no tardó en aparecer, desde luego, proveniente del bloque occidental. Dentro de la dinámica bipolar internacional, cualquier pérdida de un bloque representaba, en el mejor de los casos, importantes dividendos para el otro. Así, Yugoslavia separada de Stalin encarnaba un botín que Occidente no podía desperdiciar: en la pugna por el poder mundial, un país con tan próspero futuro y carismático líder con visiones independentistas, era más conveniente como aliado que como enemigo. “[A]rguyendo que no existen modelos universales para la lucha por el

socialismo”,<sup>98</sup> Tito marcó una sana distancia con la Unión Soviética, al mismo tiempo que se acercó, también según su conveniencia, a Estados Unidos y Europa Occidental. Asociarse con los países de este bloque proporcionó aún mayor seguridad para el Estado porque, a pesar de no tratarse de alianzas militares formales, el hecho de que terceros países se comprometieran comercialmente con Yugoslavia garantizaba, de algún modo, su intervención a favor de ésta en caso de contingencia, a saber, una invasión soviética. De tal modo que las ventajas de esta ambigua posición en la escena internacional eran muchas más que sus desventajas, puesto que, de manera excepcional, la ayuda económica comenzó a fluir sin estar necesariamente ligada al condicionamiento común de Occidente, es decir, la sumisión absoluta a sus modelos a cambio de una supuesta protección tanto política como económica.

Los capítulos de la historia yugoeslava de las siguientes décadas son bien conocidos (aunque de pronto pareciera que han quedado en el olvido): prosperidad económica, prestigio e influencia mundial, estabilidad política (aunque sin competencia) y progreso social; en dos palabras: desarrollo integral. Los primeros beneficios derivaron de la vertiginosa expansión de la actividad industrial, cuyo dinamismo determinó el éxito en el período de la posguerra y la transición desde el control estatal a la economía de autogestión, cuyo reto ya a mediados de los cincuenta era conciliar los intereses de las empresas y las autoridades federales, en lo que se volvió un continuo diálogo en pos de la modernización. Aprovechando los diferentes recursos minerales y energéticos en su territorio, Yugoslavia figuró pronto en las listas de exportadores mundiales lo que, junto con la actividad económica interna (agricultura y turismo principalmente) y la ayuda financiera internacional, se tradujo en un crecimiento bruto estimado en 10% anual sostenido durante toda la década,<sup>99</sup> más que suficiente para garantizar las bases materiales para la supervivencia del Estado. Esta tendencia favorecedora de la

---

<sup>98</sup> Stefan Glejdura, “Lecciones no aprendidas II”, en *Revista de Política Internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, no. 159, septiembre-octubre 1978, p. 168, <en línea> [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=z4lulw55yvotnojo0mhuv55\\_82405&ART=13,13702,RPI\\_159\\_161.pdf](http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=z4lulw55yvotnojo0mhuv55_82405&ART=13,13702,RPI_159_161.pdf)

<sup>99</sup> Las cifras cambian según la fuente, pero la constante habla de un alto crecimiento económico, no menor al 9% anual y cercano, en algunos casos, al 12%.

liberalización continuó durante la siguiente década gracias a una serie de reformas en materia económica que perseguían objetivos específicos más allá del propio crecimiento, como fueron la ampliación de los derechos de los obreros y la formación (en términos de entrenamiento) de cuadros, la libre circulación de bienes y personas y la elevación del nivel de vida de los yugoeslavos, así como la nivelación de las desigualdades entre las regiones.<sup>100</sup> De acuerdo con el preámbulo del Plan Quinquenal 1966-1970,

“[el] desarrollo en Yugoslavia [se había] caracterizado por un fuerte crecimiento del potencial de producción y un desarrollo dinámico de las conquistas sociales basadas en la autogestión de los trabajadores.”<sup>101</sup>

Sin embargo, se había cometido un grave error al sobreestimar las inversiones para el mero crecimiento económico, favoreciéndolas por encima de las que estarían destinadas al mejoramiento del nivel de vida y los ingresos generales.<sup>102</sup>

Para revertir esto era obligatorio integrar a cuantas organizaciones sociales existieran en los procesos económicos, lo mismo que defender a la autogestión obrera de los nacionalismos y el burocratismo que podrían entorpecer la transformación social que en el fondo se perseguía.<sup>103</sup> La relación entre la producción y el nivel de vida de la población se hacía evidente, como lo manifestaba en 1966 el Dr. Rikard Stajner, director general del Instituto Federal de Planificación Económica: “El incremento del nivel de vida personal y familiar está condicionado por el correspondiente incremento de la productividad del trabajo.”<sup>104</sup>

Tanto como el mejoramiento de las cifras, la satisfacción de las necesidades de la población (como consumidores, pero también como ciudadanos) era importante. Alcanzar este nivel de complacencia tenía dos consecuencias políticas de suma trascendencia: por un lado, elevaba el nivel de satisfacción popular, lo que

---

<sup>100</sup> Stefan Glejdura, “La economía yugoslava”, en *Revista de Economía Política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, no. 46, mayo-agosto de 1967, p. 83, <en línea> [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=lz5qipn0oarw3lqjnhdy3kfe\\_456189&ART=11,18258,RECP\\_046\\_047.pdf](http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=lz5qipn0oarw3lqjnhdy3kfe_456189&ART=11,18258,RECP_046_047.pdf)

<sup>101</sup> *Ibíd.*, p. 72.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, pp. 57-59.

<sup>104</sup> Citado en *Ibíd.*, p. 59. El Dr. Stanjer declaró esto en el marco de las discusiones para la aprobación del plan quinquenal 1966-1970, durante la sesión conjunta de las cámaras federal y económica de la Asamblea Nacional en Belgrado, celebrada entre el 12 y el 12 de mayo de 1966.

contribuía a la estabilidad interna; por el otro, el orgullo que generaban estos logros ayudaba a convencer a los yugoeslavos de que la vía que habían elegido era redituable incluso en términos individuales.<sup>105</sup> Durante la década de los sesenta y principios de la siguiente, el crecimiento yugoeslavo disminuyó paulatinamente, aunque se mantuvo alto, con una oscilación calculada entre el 6 y el 7%.

Pero si los yugoeslavos estaban satisfechos, no era sólo porque el Estado les garantizara un nivel de vida en aumento reflejado en los índices económicos. Conforme el régimen se estabilizó y el socialismo amplió sus alcances, la población gozó de más y mejores servicios en todos los ámbitos de la vida cotidiana, convertido el Estado en un verdadero proveedor que, gracias también a la autogestión obrera, fue capaz de cubrir las necesidades específicas de la gente, de acuerdo con sus propias iniciativas:

A nivel doméstico, para la gran mayoría de la gente, Yugoslavia ofrecía una vida [...] [estable] con un sentido de protección y seguridad proporcionado por el 'sistema'. Generación tras generación siguieron el mismo patrón de carreras protegidas y futuros bien planeados. La educación desde preescolar hasta la universidad era gratuita. Había trabajos disponibles fácilmente [...], la vivienda era proporcionada por el Estado, el servicio de salud era gratuito y las pensiones estaban garantizadas.<sup>106</sup>

Con todos estos beneficios avocados a cubrir los requerimientos de la población, no era extraño gozar de amplia estabilidad y prosperidad en el país. La sociedad yugoeslava era tan socialista en el aspecto ideológico, como "occidentales" eran muchos de sus rasgos derivados de las mejoras en el nivel de vida general. Gracias a esta combinación y sus resultados se logró romper el aislamiento

---

<sup>105</sup> Mihailo Crnobrnja, *The Yugoslav Drama*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1996, p. 72.

<sup>106</sup> Citado en Allcock, *Op. Cit.*, p. 423

secular en Yugoslavia de forma más definitiva que en otros países socialistas, asegurando un alto nivel de vida.<sup>107</sup>

Como cualquier sistema económico, el yugoeslavo tuvo momentos de gran bonanza que contrastaron con lapsos de crisis, como se hizo evidente a mediados de los años setenta. Después de más de dos décadas de crecimiento constante la economía yugoeslava se contraía y nadie parecía capaz de delinear un camino para salir de la crisis. Pero esto no sucedía solamente en ese ámbito; el declive físico del Presidente se traducía poco a poco en el debilitamiento político e ideológico del régimen. Ante la inminente desaparición de Tito, las reformas de ese período (1974) van encaminadas a extender el sistema de autogestión tanto como sea posible y la toma de decisiones cada vez más autónomas termina por debilitar al sistema. De ser una república federada, Yugoslavia se convierte en un Estado federativo, donde la autoridad real —y por lo tanto las decisiones— recae en los miembros, no ya en la federación *per se*. Fue esta creciente descentralización la que, en última instancia, daría la estocada final a Yugoslavia, no la crisis económica. Por otro lado, si hubo una relativa estabilidad en Yugoslavia desde mediados de los cincuentas y hasta los primeros años de la década de los ochenta, ésta se debió también a la preponderancia de un ambiente internacional favorable que permitió al Estado manejar sus problemas internos sin la intromisión extranjera y mediante el establecimiento de canales de negociación continua con la oposición misma.<sup>108</sup>

Yugoslavia llegó a 1980 con más de 22 millones de habitantes (tan sólo en Serbia había más de nueve), de los cuáles sólo el 25% era población rural (cuando en 1945 el 75% de la población estaba en el campo), con un crecimiento anual del 5.8%<sup>109</sup> y con la satisfacción de haber triunfado en el proceso industrializador que tantos beneficios le había traído. Pero, como ya se veía, “[l]a política prácticamente constante de cesión de competencias desde el poder federal a las repúblicas [...] no acalló, sino que incluso espoleó el sentir

---

<sup>107</sup> Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo Á. Pérez Sánchez, *La Europa balcánica: Yugoslavia, desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*, Síntesis, Madrid, 1997, p. 91.

<sup>108</sup> Allcock, *Op. Cit.*, p. 242.

<sup>109</sup> Martín de la Guardia, *Op. Cit.*, p. 111.

nacionalista de los distintos pueblos.”<sup>110</sup> Con la muerte de Tito en mayo de 1980, los temores a esta amenaza ascendiente crecieron y la falta de alguna personalidad capaz de mantener el orden hasta entonces sostenido contribuía a aumentar la incertidumbre. El propio sistema de gobierno rotativo, aunque equitativo en su concepción, con el tiempo alentó de cierta manera los juegos de rivalidades entre las naciones de la Federación, pues la competencia y las críticas hacían cada vez más difícil el mantenimiento del equilibrio de poder. De cualquier modo, el descenso en el nivel de vida de 1980 a 1984 promedió un 6% anual, agudizando, además, las diferencias entre los distintos miembros de la Federación.<sup>111</sup>

Por esos años el Fondo Monetario Internacional accedió, bajo muchas de sus condicionantes habituales para presionar a las economías en transición, a elaborar un plan de ayuda para Yugoslavia que, dicen algunos, mantuvo a flote al país por un par de años. Por supuesto que las medidas “sugeridas” por el Fondo no mejoraron la situación y para 1985 la situación era prácticamente insostenible. En los años siguientes el deterioro fue demasiado veloz para ser controlado a pesar de los intentos del gobierno federal, que no fue capaz de elaborar un programa viable que interesara a todas las Repúblicas. La inflación subía (ya en 1985 era del 86.6%, pero para 1989 alcanzó la exorbitante cifra de 2,685.4%<sup>112</sup>), la economía decrecía (en 1988 el “crecimiento” fue del -2%), los créditos se agotaban y el descontento social se extendía al ver cómo la crisis afectaba la vida diaria. Sin gozar de la legitimidad que sólo Tito había podido tener, los cuadros dirigentes radicalizaron sus discursos nacionalistas “con el fin de alejar de su responsabilidad, el fiasco económico y, a la vez, predisponer a la población para acusar al ‘otro’, a su vecino, de todas sus desgracias.”<sup>113</sup> En Serbia, el encargado de esta manipulación sería Slobodan Milošević, dirigente de la Liga de los Comunistas de la República a partir de 1986, desde donde movería todos los hilos

---

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 95.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 96.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 111.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 99.

a su favor, alejándose del socialismo y convirtiéndose en un férreo nacionalista que terminaría contribuyendo al destino fatal de su país.

Sumado a todos los factores que ya gestaban la inestabilidad y el quebrantamiento del orden interno en Yugoslavia, el ambiente internacional de finales de la década no dibujaba otra dirección que su desmembramiento. Si siempre fue un Estado cuyas mutaciones estuvieron íntimamente ligadas a los acontecimientos internacionales más importantes,<sup>114</sup> el final de la confrontación ideológica entre este y oeste en 1989 no podía ser la excepción. Fracturado el equilibrio bipolar, la intrusión extranjera en las negociaciones sobre el futuro de la Federación no se haría esperar; desvanecida la convocatoria socialista, terminó también la hegemonía de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia, uno de los últimos bastiones de unión y armonía que quedaban. Ahora era sólo cuestión de tiempo para marcar el fin de una era, el ocaso de la gran Yugoslavia.

En medio del desconcierto generado por la caída del socialismo a nivel mundial, la dirigencia federal emprendería un último esfuerzo por mantener unida a Yugoslavia mediante la celebración, por vez primera, de elecciones multipartidistas en 1990. Sin embargo, el resultado fue contraproducente, pues floreció una democracia étnica en lugar de una propiamente representativa. El nacionalismo fue exaltado aún más puesto que las características del “nuevo-viejo régimen” surgido de las elecciones permanecieron igual:<sup>115</sup> los mismos vicios burocráticos, los mismos intereses nacionales perseguidos antes que los federales, la misma manipulación de las masas. Tan sólo unos meses después, en 1991 cuatro de las seis Repúblicas declaraban su independencia y Yugoslavia, tal como se conocía, desapareció ante las miradas inmóviles del mundo.

Si la grandeza de lo que fuera Yugoslavia ha sido borrada de la memoria de muchos, fue debido a los acontecimientos de la década de los noventa: el

---

<sup>114</sup> La creación de la Primera Yugoslavia coincidió con el fin de la Primera Guerra Mundial; el ascenso de los comunistas al poder se dio en el marco de la resistencia a la ocupación de las fuerzas del Eje en 1941; y la Segunda Yugoslavia surgió junto con el nuevo orden mundial establecido después de 1945.

<sup>115</sup> Laslo Sekelj, *Yugoslavia: The Process of Disintegration*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, p. 277.

relativamente alto nivel de desarrollo alcanzado (al menos en comparación con la posición de otros países en ese proceso) fue sustituido por un entorno de total inseguridad en una cruda guerra civil que no perdonó nacionalidad, credo o condición social. El sistema colapsó política, económica y socialmente y la única victoria la obtuvieron las ambiciones de algunos líderes republicanos y, en mayor medida, los “intereses estratégicos” de Occidente. Sí, sobre Milošević pesan cuantiosas culpas, pero el caos yugoeslavo de los noventa no fue sólo alimentado por este polémico personaje; los dirigentes serbios, eslovenos, croatas, bosnios, montenegrinos, macedonios y de las potencias occidentales, todos contribuyeron por igual al desastre. Lo más preocupante, dejaron a la población absolutamente desprotegida, es decir que el elemento principal del Estado había sido dejado a la deriva. Porque todo conflicto bélico en eso deriva, independientemente de las “buenas intenciones” de la ayuda humanitaria internacional —que, además, en este caso llegó demasiado tarde.

Durante la segunda mitad de los noventa, la mayor parte de los esfuerzos en la ahora República Federal de Yugoslavia se avocaron (nuevamente) a la reconstrucción material y a recomponer estructuras e identidades; la otra parte estaba encaminada a modificar la imagen negativa que había quedado de Serbia, principalmente, en la escena internacional. Mientras la prensa mundial inundó la discusión con información sobre “las divisiones culturales, étnicas y religiosas, presentadas dogmáticamente como única causa de la crisis”,<sup>116</sup> la realidad — como se evidenciaría con el paso del tiempo— era que éstas fueron solamente reflejo “de un proceso de ruptura económica y política bastante más complejo”<sup>117</sup> cuyas víctimas principales, en última instancia, fueron individuos y sobre el que Serbia no tenía mayor responsabilidad que cualquiera de los demás involucrados.

No hay muchos datos certeros sobre las condiciones socioeconómicas en la RFY; pero tampoco son necesarias las cifras para saber que unos cuantos años no bastarían para levantar al país, especialmente debido a la poca ayuda

---

<sup>116</sup> Michel Choussudovsky, “El desmantelamiento de la antigua Yugoslavia, la recolonización de Bosnia”, en *Z Net*, 1996, <en línea> <http://www.zmag.org/Spanich/0003yugo.html>

<sup>117</sup> *Ídem.*

internacional de que fueron “merecedores” los serbios. No bien se fraguaba el proceso de reconstrucción, la crisis en Kosovo entre 1998 y 1999 agudizó las tensiones al interior. Por su parte, un sector influyente de la “comunidad” internacional, respondió con una intervención extranjera directa en territorio serbio mediante una serie de bombardeos de la OTAN absolutamente carente de legitimidad o legalidad alguna. La justificación de la Organización, como declarara su entonces Secretario General, Javier Solana, era “apoyar los objetivos políticos de la comunidad internacional”,<sup>118</sup> que, empero, no iban precisamente encaminados tan sólo a detener “el sufrimiento humano y la continuación de la represión y de la violencia contra la población civil de Kosovo.”<sup>119</sup> Después se intentó “enmendar” la situación desde el Consejo de Seguridad con la aprobación de la resolución 1244 que estableció una administración internacional en Kosovo, una acción en detrimento de la soberanía serbia.

Sí, Milošević estaba desesperado por mantener unidas las partes de Yugoslavia que aún podía controlar y respondió a la rebelión kosovar con una represión un tanto excesiva. Pero también es cierto que la reacción de la OTAN fue igualmente descomunal. El “castigo” destinado a Milošević tuvo consecuencias mucho más trascendentes. A fin de cuentas, el presidente cayó en muy poco tiempo (octubre de 2000). El nuevo siglo llegó y el panorama no era muy distinto del de diez o quince años atrás: el país destruido, la población atemorizada y el futuro empañado.

Tito fue un gran pragmático cuya posición ideológica no mermó su capacidad para entender la visión estratégica más amplia, incluso global, y maximizar así su posición y la de Yugoslavia.<sup>120</sup> Esto lo llevó al éxito, manteniendo al país en paz y en un ambiente de seguridad mientras estuvo al frente de él, lo que le permitió al mismo tiempo impulsarlo hacia el desarrollo óptimo e integral (multidimensional).

---

<sup>118</sup> El Mundo, “Texto íntegro de la declaración de Javier Solana en la sede de la OTAN”, en *El Mundo*, Madrid, 24 de marzo de 1999, <en línea>

<http://www.elmundo.es/noticias/99/marzo/23/internacional/solana.html>

<sup>119</sup> *Ídem*.

<sup>120</sup> Crnobrnja, *Op. Cit.*, p. 77.

Después de Tito, el derrumbe era inminente, pero la velocidad de los acontecimientos aún causa cierto asombro. Si en los ochentas no hubo oportunidad —ni consenso, ni condiciones, ni suficiente voluntad— para mantener el desarrollo hasta entonces alcanzado y procurar la seguridad del país, los noventas fueron una época aún más oscura. No se podía siquiera pensar en objetivos de desarrollo cuando la población vivía con la amenaza constante de morir, fuera por arma de fuego o por hambre. Porque así de inclemente fue la guerra en Yugoslavia.

Hoy, entrado el siglo XXI, cuando se presume que la modernidad (y con ella la verdadera democracia y las bondades del libre mercado) ha llegado a todos los rincones del planeta, Serbia parece estar a penas a medio camino y es tan sólo un ejemplo entre los muchos países cuyo panorama no es tan prometedor como la “comunidad” internacional querría imaginar. No obstante los obstáculos que día con día se siguen presentando, el reto es enfrentarlos con la misma determinación que ha guiado procesos anteriores, con la certeza de que Serbia tiene todo el potencial necesario para triunfar en esta etapa y, quizá, convertirse nuevamente en un modelo de prosperidad.



### 3

#### El sinuoso resurgimiento de Serbia

*No hay nada más difícil de llevar entre manos,  
ni más peligroso de conducir,  
ni con más incertidumbre sobre su éxito,  
que el dirigir la introducción de un nuevo orden de las cosas.*  
Nicolás Maquiavelo

Después de lo sucedido durante la turbulenta década de los noventa, Serbia aún atraviesa por un complicado proceso de transición. No sólo se trata de consolidar el cambio de un sistema político socialista a uno más democrático —que es un asunto que, bien que mal, ha ido avanzando en los últimos años, por lo menos con la celebración de elecciones libres y las prácticas democráticas de los distintos gobiernos. Los desafíos más substanciales se refieren, primero, a la reconciliación de las fuerzas políticas internas (que, en última instancia, llevaría a mejorar las condiciones democráticas en el país), de modo que los objetivos comunes imperen sobre las diferencias y mejoren las relaciones mayoría-minoría, y, por otro lado, a la reintegración a la comunidad internacional, dañada como continúa la imagen del país luego de un largo período de aislamiento —el prospecto de integración a la Unión Europea (UE) es sólo un aspecto de este tema.

El pasado conflicto armado y los acontecimientos alrededor del mismo dejaron secuelas que llevaron a Serbia a un complejo *impasse* del que le ha costado mucho trabajo empezar a salir. No obstante, hoy se presenta una nueva oportunidad para superar los obstáculos y salir adelante. Los serbios deben probarse que son capaces de redefinirse y demostrar al mundo que son un pueblo guerrero que se prepara para resurgir.

¿Qué necesita Serbia? ¿Necesita democracia, seguridad, inversiones, desarrollo, justicia? ¿En qué orden? Porque los pendientes son muchos (quizá tantos como los avances que se han logrado) y, sin embargo, ni los gobernantes serbios, ni la comunidad internacional parecen saber por dónde empezar. Es cierto que son muchos los aciertos y que las condiciones de vida en el país son

considerablemente superiores a las que imperaban hace ocho años —para muestra, basta mencionar que el crecimiento económico promedio en 2000 era del 4.5%, para 2004 fue del 8.4%<sup>1</sup> y en 2007 se sostuvo un 7.5%.<sup>2</sup> Pero esto no es motivo suficiente para obviar las equivocaciones (por ejemplo, tan sólo el año pasado la producción agrícola cayó 8.1%<sup>3</sup>). Son tantas las necesidades y opciones que incluso el consenso se ha dilatado por la conjunción de diversos factores. Al interior, la pugna constante por el poder —con gobiernos formándose y transformándose con bastante frecuencia, poco orden y dificultad para definir acuerdos— ha obstaculizado la creación de proyectos nacionales que satisfagan las reclamaciones de la mayoría. El motivo es tan común y de antaño que se identifica fácilmente: prevalecen aún numerosos intereses particulares sobrepuestos a los de la nación (tan confusos como a veces parecen ser éstos). Por si fuera poco tener que lidiar con la continua crisis en el proceso de formación del Estado, la constante intromisión de actores externos, en particular la Unión Europea y Estados Unidos, ha provocado que en Serbia no haya ni siquiera posibilidad de crear un proyecto de nación coherente, porque la política imperante hacia el país, la de “la zanahoria y el garrote”, no hace más que condicionar cada paso que da y, al final, fuera de recompensas, lo único que obtiene son más promesas —para muestra, la constante demora de la firma del Acuerdo de Asociación y Estabilización con la Unión Europea, lo que finalmente sucedió el 29 de abril de 2008— y, lo que es peor, que estos países patrocinen la violación de su soberanía e integridad territorial —apoyando sin más la proclamación unilateral de independencia de Kosovo.

A pesar de todo, no debe olvidarse que se trata, en la práctica, de un país joven. Puede haber un gran legado histórico y siglos de existencia; inclusive

---

<sup>1</sup> Oficina de Estadística de la República de Serbia, “Gross Domestic Product (GDP) of the Republic of Serbia, 1997-2006”, *Oficina de Estadística de la República de Serbia*, Belgrado, s/ fecha <en línea>

<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/drugastrana.php?Sifra=0001&izbor=odel&tab=30>

<sup>2</sup> Nada Jevtić, “Economic Trends in the Republic of Serbia in 2007”, *Oficina de Estadística de la República de Serbia*, Grupo para el monitoreo de indicadores financieros, Belgrado, 27 de diciembre de 2007, <en línea>

<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index1.php?SifraVesti=233&Link=>

<sup>3</sup> *Ídem*.

siendo el Estado sucesor de la antigua Yugoslavia, Serbia de ningún modo puede considerarse una entidad consolidada aún totalmente. A cualquier Estado le toma años, décadas, conformarse; en este sentido, la República de Serbia no es excepción. Donde sí lo es, es cuando ha sido forzada, tanto por fuerzas internas como por imposiciones externas, a re-conformarse tantas veces en las últimas dos décadas. Así como en 1992 y en 1996-97 después de las guerras civiles, como en 2000 con la salida de Milošević, como en 2002-03 con la formación de la Unión de Estados y como en 2006 con la independencia de Montenegro, hoy Serbia es obligada nuevamente a cambiar el rumbo. Porque no importa cuál sea el desenlace de la cuestión de Kosovo, un Estado con fronteras indefinidas y violentadas y, por lo tanto, inseguras, tiene que empezar casi de cero en muchos sentidos.

Pero antes de abordar tan delicado y trascendental tema, sus complejidades y sus implicaciones para materia de esta investigación, impera repasar en breve qué se ha hecho específicamente y cuáles son los avances en Serbia respecto a seguridad y desarrollo en los distintos ámbitos. Empero las dificultades, los gobiernos se han avocado a proteger y elevar el nivel de vida de su gente, resguardar sus fronteras y defender sus intereses —estos dos últimos aun en contra de los intereses y voluntad de otros. Probablemente quede mucho camino por delante, pero a la comunidad internacional le corresponde reconocer los esfuerzos que hasta el momento se han concretado y dar a las instituciones, pocas o muchas, que van avanzando en la dirección correcta, es decir, hacia el desarrollo del país en todo sentido, el crédito que merecen. Sólo de esta manera se le permitirá a Serbia reivindicarse ante el mundo y, tal vez, quienes se han empeñado en ello, puedan dejar finalmente de demonizarla.

Las condiciones generales en Yugoslavia a finales de 2000 eran poco alentadoras a pesar de la capitulación de Milošević. “Virtualmente todo [...] era insostenible” y sólo unos cuantos alfileres mantenían al Estado unido.<sup>4</sup> Además de la precaria situación económica, la deteriorada relación entre Serbia y

---

<sup>4</sup> Carl Bildt, “From Black Hole to Bright Hope”, en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, No. 1105, enero-marzo de 2002, p. 12.

Montenegro, como integrantes de la Federación, debía ser atendida a la brevedad para solucionar los conflictos mutuos y los comunes y definir los principios bajo los cuáles se regirían las Repúblicas en adelante. No era sólo una cuestión de establecer “reglas del juego” para esta nueva etapa; se requería sentar cimientos reales para otorgar solidez al Estado y garantizar su supervivencia, puesto que era evidente que las fuerzas de cambio futuras no podrían ser enfrentadas tan sólo con “alfileres”. De una parte, las nuevas condiciones debían satisfacer el requerimiento de Montenegro respecto a su autonomía y la capacidad de mantener su poder de decisión en cuestiones federales a fin de evitar otra secesión. En el otro extremo de las negociaciones, la anterior hegemonía de Belgrado debía ser suprimida al máximo para propiciar un ambiente mucho más equitativo en la Federación, al tiempo que para garantizar que la provincia de Kosovo y Metohija permaneciera bajo soberanía serbia.

Más allá del acuerdo político necesario para conformar el nuevo Estado, los líderes estaban conscientes de que las tareas pendientes estaban íntimamente relacionadas con el mejoramiento de las condiciones generales en el país y debían atacar las dificultades nacionales en términos de economía y sociedad. En este sentido, la prioridad era elaborar políticas y reformas que, mediante la rendición de frutos tangibles, como la reconstrucción de infraestructura o el crecimiento del ingreso, fomentaran el diálogo entre gobierno y sociedad<sup>5</sup>, lo que permitiría un mejor entendimiento con miras a incluir las demandas de los ciudadanos en las disposiciones gubernamentales. Así, debía atenderse urgentemente el desempleo y mejorarse las condiciones en el campo, atraer inversión extranjera sin comprometer más la deuda externa, y concebir políticas sociales para ampliar los servicios de salud y educación, entre otras medidas; todo esto para crear instituciones sólidas (o fortalecer las ya existentes) que coadyuvaran al desarrollo de Yugoslavia. Claro que a todas estas disposiciones había un denominador común muy importante que no podía más que estar al

---

<sup>5</sup> Miroljub Labus, “FR Yugoslavia: Building Institutions and Infrastructure En-Route to Europe”, en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, No. 1106, abril-junio de 2002, p. 5.

frente de muchas de las decisiones que en adelante se tomarían: la multinacionalidad. Si antes esta característica había causado la ruptura del Estado, los nuevos dirigentes no podían permitirse un error similar. La República Federal de Yugoslavia seguía siendo un país multicultural y si quería prosperar no podía evadir la responsabilidad de mantener un equilibrio entre los distintos grupos étnicos, mayorías y minorías, en todas sus regiones, no sólo respecto a la convivencia pacífica entre grupos y el respeto a los derechos humanos, sino también atendiendo a su participación y representación en las estructuras de gobierno y la atención a sus necesidades.

Inmersa en la lógica globalizadora del neoliberalismo que desde hace años domina las relaciones internacionales, comprometida con la mundialización y rodeada —y atraída— por la tendencia integradora europea, el comienzo del siglo XXI ha significado para Serbia una lucha constante por conquistar el camino del desarrollo y mantener un nivel de gobernabilidad aceptable, de tal modo que estas condiciones le permitan seguir las directrices para completar su modernización. Sin embargo, no importa qué rubros del Plan Nacional de Inversión se implementen, cuántas Metas del Milenio se proponga cumplir, ni si logra convertirse en un país candidato a miembro de la Unión Europea. A no ser que Serbia encuentre el modo de garantizar finalmente su seguridad nacional, ninguno de esos objetivos bastará para proteger sus intereses. El desarrollo integral podrá ser alcanzado sólo en tanto se establezcan las condiciones básicas para ello. Mientras no exista un entorno en que los riesgos y las amenazas, así para los individuos que para el Estado, puedan ser calculados oportunamente y enfrentados con eficiencia, Serbia no será un país seguro y, por consiguiente, no será posible avanzar en el proceso de mejoramiento progresivo de sus condiciones.

Por períodos pareciera que el aspecto fundamental de la seguridad, el militar, está bien resguardado y, por ende, se puede continuar trabajando en la estabilidad política y económica del país y otros cambios del sistema encaminados al desarrollo. No obstante, en una reproducción *ad hoc* de la teoría griega del orden y el caos, cuando se percibe que todo va viento a favor y los hechos

prueban los avances, un abrupto cambio político (como la secesión de Montenegro) o la modificación forzada de las fronteras (la reciente independencia ilegal de Kosovo) trae el caos a escena, materializado en nuevas amenazas a los intereses estratégicos del Estado. Es un hecho que el tránsito entre épocas de estabilidad y otras de gran desorden es una característica en las relaciones internacionales y de la vida nacional. La duda radica en el tipo de caos que Serbia ha tenido que enfrentar constantemente y si finalmente sus fronteras quedarán dibujadas a perpetuidad y podrá dejar de preocuparse por que su soberanía y su integridad territorial sean puestas en riesgo.

### 3.1. *Seguridad y desarrollo: progresos y pendientes*

Desde el comienzo de la transición, el modelo a seguir ha sido “Occidente”, es decir, una idea preconcebida y probada de lo que debe ser la modernización y, sobre todo, los pasos que hay que seguir para alcanzarla de acuerdo con los estándares de Estados Unidos y, de modo más cercano, la Europa integrada. Tal como si Serbia –y, en realidad, esto ha sido así para todos los países de Europa del Este en sus momentos correspondientes— perteneciera a otro entorno o a un mundo distinto, los líderes políticos occidentales se han dedicado a “europeizarla”. Como expresara recientemente el ex Primer Ministro Vojislav Koštunica,<sup>6</sup>

[...] cuando hablamos de Europa, ha habido una tendencia a la propaganda como si acabáramos de descubrir que Serbia está efectivamente situada en Europa. Serbia ha sido un país europeo por siglos y, al menos hasta ahora, no hubo otra Serbia que europea en todos los sentidos, económico, político, cultural y todos los demás.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Koštunica es Primer Ministro saliente. Después de una tediosa negociación, el nuevo gobierno serbio se formó a principios de julio de 2008 con el Partido Demócrata y el Presidente Tadić a la cabeza, vencedores en los comicios de principios de mayo. La salida de Koštunica era inminente, después de ocho años de estar al frente del país, primero como presidente federal y desde 2004 como primer ministro. El nuevo primer ministro es el demócrata Mirko Cvetković.

<sup>7</sup> Balkan Insight, “Kostunica Pushes for ‘National Responsible’ Govt in Serbia”, en *Balkan Insight - News*, 26 de mayo de 2008, <en línea>, <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/10463/>

No se puede olvidar que la propia Yugoslavia alguna vez fue todo lo que ahora Europa pretende: una federación de pueblos, religiones y lenguas con instituciones comunes y fronteras impalpables.<sup>8</sup>

A pesar de esta tendencia a dejar de llamar “europeización” a lo que es parte de un proceso histórico natural, todas las reformas al sistema político, económico y social se han enmarcado en las exigencias de la Unión Europea con el objetivo de que el país fuera aceptado en esa cotizada familia integradora. Especialmente a partir de que dejó de existir Yugoslavia para convertirse en la Unión de Estados de Serbia y Montenegro (SCG), el país comenzó a transformar sus estructuras de modo que semejaran cada vez más a las de los miembros de la UE.<sup>9</sup> Después de todo, la RFY ya había sido cautivada por el éxito de la integración y si había accedido a convertirse en el híbrido que fue Serbia y Montenegro, fue porque, de acuerdo con los funcionarios de Bruselas, ese era el comienzo de la ruta para ser parte del “club”. Así que con este incentivo, el Estado se avocó a salir del subdesarrollo y convertirse en un país en vías de desarrollarse, con la doble tarea de hacerlo evidente hacia el exterior, es decir, en comparación con otras naciones ya desarrolladas, pero también al interior, intentando reducir al máximo la brecha entre sus regiones. La estrategia general fue reformar toda la administración pública federal, republicana y local. Estableciendo un marco legal adecuado, perfeccionando el manejo de los recursos humanos y aplicando las tecnologías de información y comunicación disponibles, se conseguiría crear una administración pública despolitizada, descentralizada y, por ende, más eficiente.<sup>10</sup>

Para democratizar a la sociedad, una de las primeras tareas en la reforma de las instituciones se refería a abordar las cuestiones más urgentes de seguridad nacional y para ello fue necesario reconstruir el sistema de seguridad e

---

<sup>8</sup> Mihajlo Kovač, “The Balkan Drama of a Belated Euro-integration”, en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, No. 1105, enero-marzo de 2002, p. 14.

<sup>9</sup> Cabe recordar que la magnitud del involucramiento de esta Organización y su representante, Javier Solana, derivó en que SiCG fuera también conocida con el apelativo de “Solania”.

<sup>10</sup> Gobierno Serbio, “Public administration reform strategy to be completed by autumn”, *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Belgrado, 13 de mayo de 2004, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=2100>

inteligencia que, para ese entonces, estaba totalmente desvirtuado gracias al legado de los años de Milošević. Además, las nuevas tendencias en la seguridad global exigían que el servicio de seguridad estatal se adecuara a las circunstancias y las amenazas que ahora suponían los riesgos más importantes — temas bien conocidos como los conflictos étnicos, el tráfico de drogas y personas, el terrorismo y la producción descontrolada de armas y su comercialización. Así, la Agencia de Seguridad e Información (BIA, por sus siglas en serbio) se creó en 2002,<sup>11</sup> adaptándola “al momento social actual y las necesidades futuras del Estado.”<sup>12</sup> Todas las actividades relacionadas con la seguridad de la República serían en adelante llevadas a cabo por esta organización, incluidas el descubrimiento y prevención de amenazas al orden constitucional y el manejo oportuno de la información de inteligencia.<sup>13</sup>

Dado que el país ya no ostentaba la misma posición geoestratégica que en la década anterior, otra prioridad en materia de seguridad era encontrar el lugar que le correspondería en adelante dentro de las estructuras militares de seguridad existentes y las nuevas configuraciones. Es por demás insólito que Serbia haya buscado adherirse al programa de Asociación para la Paz de la OTAN (objetivo que consiguió a finales de 2006). Aunque esto no signifique que aspire a convertirse en parte del Tratado del Atlántico Norte, los tratos con la Organización que vayan más allá de la aceptación del mantenimiento de elementos de sus fuerzas armadas en el sur del país —y esto se debe únicamente a que se trata de un mandato de Naciones Unidas<sup>14</sup>—, no empatan del todo con la realidad. ¿Quién

---

<sup>11</sup> La Ley sobre la Agencia de Seguridad e Información fue aprobada el 18 de julio de 2002 durante la Quinta Sesión Extraordinaria de la Asamblea Nacional de la República de Serbia y aún sigue vigente.

<sup>12</sup> Agencia de Seguridad e Información, “Antecedentes de los sistemas de inteligencia y seguridad en el territorio de Serbia”, *Agencia de Seguridad e Información*, Belgrado, 2005, <en línea> <http://www.bia.sr.gov.yu/istorijat3-eng.htm>

<sup>13</sup> Competencias establecidas en el Artículo 2 de la Ley sobre la Agencia de Seguridad e Información, Agencia de Seguridad e Información, “Marco legal”, *Agencia de Seguridad e Información*, Belgrado, 2005, <en línea> <http://www.bia.sr.gov.yu/zakonski-okviri-eng.htm>

<sup>14</sup> En la “Estrategia de Defensa de Serbia y Montenegro” para 2005 adoptada por la Asamblea de Serbia y Montenegro el 18 de noviembre de 2004, se reiteraba que una de las principales estrategias “en el proceso de formar e implementar la defensa” del país, estaba en “permitir el despliegue temporal de fuerzas armadas extranjeras en su [Serbia y Montenegro] territorio, sólo dentro del marco de las misiones de mantenimiento de la paz basadas en decisiones y acuerdos

(qué Estado) quisiera formar parte en cualquier sentido de la Organización que ilegalmente bombardeó su territorio? Una de las grandes paradojas serbias es que existan este tipo de vínculos, aun cuando la tradición de seguir una política independiente conlleve el rechazo de la presencia militar extranjera en otros territorios (el caso de la OTAN en Irak, por ejemplo).<sup>15</sup> De cualquier modo, Serbia tenía que salir del aislamiento en que se encontraba, así que propiciar un acercamiento y mejores relaciones con la mayor alianza estratégico-militar era una prioridad. Como en tantos otros rubros, era tiempo de dejar la historia atrás y ver hacia adelante. Incluso esta asociación era de suma importancia para edificar un sistema de seguridad más eficiente en términos de su alcance y acción, entrenamiento y presupuesto.

Todavía hoy, uno de los retos pendientes es concluir con la reforma militar, que se lleva a cabo con el apoyo de la OSCE y la OTAN y la colaboración bilateral con varios países, como Gran Bretaña y Alemania (particularmente en lo que toca al entrenamiento de las fuerzas armadas). Muchos de los viejos mandos que estuvieron al servicio de Milošević siguen en sus posiciones y esto levanta importantes dudas, especialmente debido al involucramiento de las fuerzas armadas en distintos episodios de represión contra la población civil. Pero si a la par de limpiar las estructuras, Serbia logra consolidar sus organizaciones militares y de seguridad y el trabajo que realizan, adecuar la legislación pertinente y tener un control de armas eficiente, obtendrá grandes ventajas tanto por los compromisos que pueda crear al interior respecto a la democratización de sus fuerzas armadas, como al exterior, ganando mayor credibilidad a nivel internacional y regional y obteniendo mejores posibilidades de diálogo en los foros de cooperación para la seguridad.

Muchas son las acciones específicas que se han llevado a cabo para cumplir con estos objetivos. Incluso antes de la creación de la BIA en 2002, desde

---

firmados de UN [Naciones Unidas]”. Asamblea de Serbia y Montenegro, “Defense Strategy of Serbia and Montenegro”, en *Survey Serbia and Montenegro*, Belgrado, no. 4, 2004, p. 107.

<sup>15</sup> Esta aseveración fue hecha por el Excmo. Embajador Milisav Paić, representante diplomático de la República de Serbia en México, durante su participación en la conferencia “Kosovo y el derecho internacional”, auspiciada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y celebrada el 4 de marzo de 2008.

el 11 enero de 2001 el Consejo Permanente de la OSCE decidió establecer una Misión en la entonces RFY cuyo mandato era prestar “asistencia y asesoramiento especializado [...] en materia de democratización y de protección de los derechos humanos [...]”<sup>16</sup> a las autoridades y otros grupos interesados. Asimismo, con el fin de promover el Estado de derecho, la misión fue autorizada para colaborar en las actividades relacionadas con la reestructuración de los órganos militares. Este último aspecto, denominado “construcción de la seguridad” (*security-building*), se refiere a la supervisión de la destrucción de los excedentes de armas pequeñas y ligeras en la región, el mejoramiento del control parlamentario sobre las fuerzas armadas (para esto se llevan a cabo reuniones periódicas entre representantes de la OSCE y parlamentarios serbios que participen en los comités de Seguridad y Defensa e Integraciones Europeas) y la prevención de conflictos, donde también participan los ministros serbios del exterior y de defensa, junto con el ejército. Entre los principales logros de este mecanismo de cooperación está, de acuerdo con el Jefe de la Misión, Hans Ola Urstad, el perfeccionamiento de la vigilancia democrática sobre el uso de los poderes especiales, es decir, la “reconciliación de los derechos humanos y a la privacidad con la [promoción de la] seguridad [...]” por parte del Estado.<sup>17</sup> Otro de los frutos importantes que derivó de esta Misión fue la adopción de la “Ley sobre la asunción de la jurisdicción de las cortes militares, del procesamiento militar y del juez fiscal general”, que traslada las competencias de estas tres figuras a órganos civiles de la República de Serbia,<sup>18</sup> un gran avance en lo que respecta a la “limpieza” que debe hacerse de los cuerpos armados.

---

<sup>16</sup> Consejo Permanente, “Decisión No. 401. Establecimiento de la Misión de la OSCE en la República Federativa de Yugoslavia”, *Misión de la OSCE para Serbia*, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Belgrado, PC.DEC/401, 11 de enero de 2001, <en línea> [http://www.osce.org/documents/pc/2001/01/2003\\_es.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/2001/01/2003_es.pdf)

El mandato original era hasta el 31 de diciembre de 2001, pero se ha venido renovando anualmente desde entonces. Incluso, el nombre de la misión ha mutado conforme los cambios políticos en el país. En 2003 se convirtió en la Misión para Serbia y Montenegro y en 2006 en la Misión para Serbia.

<sup>17</sup> Oficina del Jefe de Misión, “Address by Ambassador Hans Ola Urstad, Head of the OSCE Mission to Serbia, at the roundtable on Democratic Oversight over the Use of Special Powers”, discurso pronunciado ante la Asamblea Nacional de la República de Serbia, *Misión de la OSCE para Serbia*, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Belgrado, 14 de noviembre de 2007, <en línea> [http://www.osce.org/documents/srb/2007/11/27927\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/srb/2007/11/27927_en.pdf)

<sup>18</sup> Misión para Serbia de la OSCE, “Decree on the Promulgation of the Law on Assumption of Jurisdiction of Military Courts, Military Prosecution and Judge Advocate General”, *Misión de la*

Otro de los aspectos de la reforma militar ha sido adecuar las dependencias existentes a las nuevas condiciones de seguridad. Para este fin, el antiguo Departamento de Inteligencia del Ejército Yugoslavo (JNA), establecido desde 1947, se transformó en septiembre de 2004 en dos agencias distintas dependientes del Ministerio de Defensa. Por un lado está la Agencia Militar de Inteligencia, que es el órgano ejecutivo y de gobierno del servicio de inteligencia militar en el Ministerio. Sus actividades están relacionadas con la provisión de información oportuna y la representación y defensa los intereses del país en el extranjero.<sup>19</sup> Por otro lado, la Agencia Militar de Seguridad es la parte operativa del sistema de seguridad. Dentro de sus competencias están las labores de contra-inteligencia y la detección y supresión de actividades subversivas o relacionadas con el terrorismo, nacional e internacional.<sup>20</sup>

En un espectro más amplio, para tomar decisiones sobre todos los aspectos relacionados con la defensa y la seguridad del país, así como comandar y supervisar estas actividades, en 2006 el gobierno serbio tomó la decisión de crear un Consejo Nacional de Seguridad. Tomó tiempo definir y aprobar la legislación adecuada que dictara los mecanismos y las competencias que lo regirían, así que no fue sino hasta mayo de 2007 que se estableció y comenzó a sesionar. En el Consejo participan el Primer Ministro y el Presidente de la República de Serbia (quienes toman turnos para presidir el órgano), el Vice Primer Ministro, el vocero del Parlamento, los ministros del Interior, Justicia, Asuntos Exteriores y Defensa, así como el Director de la BIA, el Jefe del Estado Mayor del ejército y otros funcionarios militares.<sup>21</sup>

Como parte de una reforma más amplia en la administración pública, la reducción de los gastos militares ha sido considerable. No hay datos precisos

---

OSCE para Serbia, Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa, Belgrado, enero 2005, <en línea>, [http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4096\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4096_en.pdf.html)

<sup>19</sup> Ministerio de Defensa, "Military Intelligence Agency", *Ministerio de Defensa*, Belgrado, 2008 <en línea> <http://www.mod.gov.yu/eng/organizacija/voa/voa.php>

<sup>20</sup> Ministerio de Defensa, "Military Security Agency", *Ministerio de Defensa*, Belgrado, 2008 <en línea> <http://www.mod.gov.yu/eng/organizacija/vba/vba.php>

<sup>21</sup> Gobierno Serbio, "Government decides to form National Security Council", *Statements of the Government*, Gobierno Serbio, Belgrado, 12 de enero de 2006, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=19717&q=national+defense+council>

sobre las cifras de las que se dispuso durante los años de la guerra y posteriores. Sin embargo, de acuerdo con la información en el Memorando Revisado sobre Presupuesto y Política Económica y Fiscal para 2007,<sup>22</sup> el gasto en defensa y seguridad nacional (considerados por separado en el documento referido) en 2004 equivalió al 5.5% del producto interno bruto (PIB) y ha ido disminuyendo paulatinamente, hasta llegar a representar el 4.6% en 2006 (2.3% y 2.3% para cada sector específico) y 2007 (2.4% y 2.2% respectivamente). Las proyecciones en el citado documento para 2008 y 2009 suponen que el gasto en defensa se mantenga en 2.4% del PIB, aunque el gasto en seguridad nacional irá a la baja, 2.0% y 1.9% respectivamente para cada año. Por otra parte, de acuerdo con el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo, los gastos de la Federación por concepto militar y de defensa en 2000 sumaron 970 millones de dólares. A partir de entonces, la tendencia ha sido a la baja. En 2002 fueron 854 millones, en 2004, 692 millones y para 2006 la cifra se había reducido a 562 millones (este es el último año con datos disponibles).<sup>23</sup> Conforme a estos datos, es de suponerse que, a pesar del proceso de modernización, la tendencia a la baja efectivamente continúe o, al menos, no haya ningún incremento.

Además de la transformación del sector militar, las fuerzas de seguridad pública también han experimentado cambios con miras a su profesionalización. Como el sector militar, el policíaco heredó muchos vicios y actitudes mafiosas y utilitaristas del régimen anterior, lo que ocasionó una gran pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en estos servidores públicos, la propagación del crimen organizado y altos niveles de corrupción a todos los niveles. Si antes de 2003 se habían llevado a cabo algunas medidas de reestructuración superficiales, el asesinato en marzo de ese año del Primer Ministro Zoran Djindjić puso en

---

<sup>22</sup> Los datos presentados en el Segundo Informe de Progreso en la Implementación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza provienen de este Memorando. Gobierno de Serbia, *Second Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia*, Belgrado, 3 de agosto de 2007, p. 33.

<sup>23</sup> Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), "The SIPRI Military Expenditure Database", *Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo*, Estocolmo, 2007, <en línea> [http://first.sipri.org/non\\_first/milex.php](http://first.sipri.org/non_first/milex.php)

evidencia la falta de atención a esta cuestión por parte de un gobierno que había subestimado la permeabilidad de su sistema ante el crimen organizado. Así pues,

[e]l fin del proceso de reforma de la policía no es sólo desarrollar un servicio policíaco que pueda atacar más eficientemente la actividad criminal. También pretende abordar la influencia corrosiva de la corrupción interna mientras introduce los parámetros más altos de los derechos humanos en una organización que debiera ser responsable ante el público al que sirve. La realización de estos objetivos es central para el desarrollo de instituciones democráticas maduras, que puedan a cambio favorecer el crecimiento librando a la economía del control criminal.<sup>24</sup>

Hasta el momento del asesinato de Djindjić, los cambios más significativos habían sido la transferencia de poderes a las Repúblicas (debido a la instauración de la Unión de Estados), la creación de fuerzas representativas (con mayor participación femenina y elementos multiétnicos) y algunas medidas educativas y contra el terrorismo. Habían sido intentos reales de modernización, pero no se estaba llevando a cabo una verdadera reforma de las fuerzas de seguridad pública, como era necesario. Ahora que las vulnerabilidades del sistema habían sido puestas al descubierto, los cambios estructurales tenían que llegar en el corto plazo. Tanto el Ministerio del Interior como los servicios policíacos debían ser descentralizados, despolitizados y desmilitarizados cuanto antes para garantizar la eficiencia en la toma de decisiones, mayores atribuciones a los órganos locales, un servicio policíaco independiente e imparcial y la rendición de cuentas claras a las autoridades y la sociedad. Además de proporcionar mejor infraestructura y nuevas facilidades, se emprendió una exitosa campaña para profesionalizar el servicio de policía a todos los niveles. Esta disposición supuso proporcionar educación formal adecuada para los miembros activos que no la tenían, al mismo tiempo que someterlos a programas de entrenamiento específico de acuerdo a las actividades que realizan. Así, mediante procesos de evaluación, los policías en

---

<sup>24</sup> Mark Downes, *Police Reform in Serbia. Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, Departamento de Impartición de Justicia, Misión de la OSCE para Serbia y Montenegro, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Belgrado, enero de 2004, p. 14 <en línea> [http://www.osce.org/publications/fry/2004/01/18262\\_550\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/fry/2004/01/18262_550_en.pdf)

todos los niveles tienen mejores posibilidades de desarrollo dentro de la institución misma. Algo similar sucede desde entonces en el área de reclutamiento, donde los requisitos de acceso son más estrictos que antes a cambio de proporcionar mejores salarios y oportunidades.

Si bien el aspecto presupuestario de la reforma ha sido difícil de cumplir, mediante el aumento de recursos que se ha podido conseguir, pero sobre todo debido al uso óptimo de ellos, el Ministerio del Interior ha sido capaz de poner en práctica muchas de las disposiciones que hacían falta para contar con las herramientas que actualmente requiere la lucha contra el crimen. Hoy la policía serbia tiene su propio sistema de inteligencia criminal (y de este modo deja de depender de la información proporcionada por la BIA) y ha mejorado su capacidad de intercepción y acción. Por otro lado, se ha conseguido transformar poco a poco la cultura policíaca en el país, lo que se espera genere mayor confianza de los ciudadanos en estas organizaciones a su servicio.

Gracias a la voluntad política que predomina en el ambiente y al aliciente que representa la posibilidad de ser parte de la Unión Europea si se cumple con ciertos parámetros y requerimientos, la evaluación general de la reforma en los sistemas de seguridad (civil y militar) da un balance positivo. Conforme pase el tiempo habrá mayores avances y amenazas distintas que enfrentar. Hoy por hoy, entre las cuestiones que ponen aún en riesgo todavía la seguridad en Serbia está, primero que nada, el control de las fronteras.

Hasta hace unos meses, el problema era la porosidad de las mismas en el sur del país, en la frontera con Albania y Macedonia, de donde provienen presuntamente muchas de las células criminales dedicadas al tráfico de drogas y de seres humanos y algunos grupos terroristas que no sólo desestabilizan Serbia, sino que la usan como ruta para internarse en el resto del continente hacia el norte. Esta amenaza, bien que mal, ha sido sorteada con la instauración de un servicio policíaco fronterizo —reforzado en esa región—, cooperación transfronteriza y la innovación aplicada a los documentos de identificación de los individuos. Pero debido a los acontecimientos más recientes en Kosovo, ya no es

la permeabilidad, sino la indefinición de las fronteras lo que mayores complicaciones puede causar al país. La situación es extremadamente compleja porque, tal como están las cosas, Kosovo sigue siendo una provincia de Serbia y, por lo tanto, la responsabilidad de proteger las líneas fronterizas albana y macedonia recae sobre el gobierno federal, que en la práctica lo ha podido hacer sólo “gracias” al apoyo de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas para Kosovo (UNMIK). Sin embargo, el gobierno local kosovar ha pretendido tomar el mando directo de la policía fronteriza, relevando a los funcionarios internacionales, pero también a los serbios (étnicamente hablando, en muchos casos) de sus responsabilidades en vista de la declaración unilateral de independencia que proclamaron a principios de año. Logre o no este cambio de mando, esto pone en entredicho al gobierno serbio, ya que está imposibilitado para administrar las fronteras del sur en la práctica y depende de la UNMIK para ello, y, a su vez, la UNMIK, a pesar de que las fronteras están dentro de su jurisdicción, no parece que pueda mantener su posición por mucho más tiempo. La única solución para retomar el control en esta área sería mediante el uso de la fuerza, algo que Serbia no está dispuesta a hacer, por motivos que más adelante se presentarán. Por ahora basta reiterar que las fronteras de Serbia han sido violentadas y esto crea un clima de gran inseguridad en esa región.

No sólo se trata de líneas divisorias, también de la población involucrada. El gobierno serbio teme por la seguridad de la minoría serbia que habita en Kosovska Mitrovica, el municipio norte de Kosovo, y los enclaves que existen más al sur, a pesar de que las autoridades kosovares han sido enfáticas en garantizar la protección y el respeto a todos los grupos étnicos en ese territorio. Por su parte, el Ministro de Defensa, Dragan Šutanovac, ha declarado desde el principio de la crisis que todos los esfuerzos del ejército y del Estado están dirigidos a “preservar la estabilidad en el país y prevenir cualquier amenaza a las vidas de soldados y civiles”<sup>25</sup> en todo su territorio. Porque otra zona en riesgo potencial es el Valle de Preševo, al sureste de Serbia, particularmente los municipios de Preševo,

---

<sup>25</sup> Gobierno Serbio, “Security situation in Serbia and region stable”, *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Valjevo, 22 de marzo de 2008, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=44410>

Bujanovac y Medveda que se encuentran en dos de los distritos fronterizos con la provincia de Kosovo (en Pčinja los dos primeros y en Jablanica el tercero). Se trata de una zona de mayoría étnica albanesa que, sorprendentemente, ha logrado integrar tanto a nivel social como en las estructuras de gobierno a este sector de la población en pacífica convivencia con los pocos serbios que ahí viven. A pesar de la difícil situación económica en el sur del país, estas comunidades han progresado de manera importante en el ámbito político, incluido el respeto a los derechos humanos<sup>26</sup>. Pero esta estabilidad está en peligro debido al separatismo kosovar, pues no se descarta la posibilidad de que la población albana decida “unirse” a él y entonces el territorio serbio sea fragmentado una vez más.

Además del problema sobre el control de las fronteras, otra importante amenaza a la seguridad serbia es el crimen organizado, que durante los noventas se infiltró en las estructuras de gobierno con mucha facilidad, dado el precario contexto económico. Coludidos hasta con el mismo Milošević, los grupos paramilitares que accedían a cooperar con el JNA (el ejército regular) eran recompensados con apoyos financieros y logísticos. La guerra y las sanciones económicas favorecieron a estas organizaciones criminales, que se “hicieron cargo” del mercado negro de armas. El resultado fue “una clase entera de individuos acaudalados involucrados en la actividad criminal con vínculos a los líderes políticos, militares y económicos.”<sup>27</sup> A continuación, fue esta “clase” criminal la responsable del incremento en el tráfico de drogas y de personas hacia finales de la década. Los intereses comerciales y políticos se mezclaron entonces en una gran mafia al servicio del crimen y la corrupción que debieron enfrentar los gobiernos posteriores. Como lo expresara hace unos años Dragan Jočić, Ministro del Interior hasta principios de julio de 2008,<sup>28</sup> “[l]os jugadores principales sólo

---

<sup>26</sup> International Crisis Group, “Serbia: Maintaining Peace in the Presevo Valley”, *Europe Report*, No. 186, Belgrado/Priština/Bruselas, 16 de octubre de 2007, p. i, <en línea> [http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/186\\_serbia\\_maintaining\\_peace\\_in\\_the\\_presevo\\_valley.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/186_serbia_maintaining_peace_in_the_presevo_valley.pdf)

<sup>27</sup> Pavlaković, *Op. Cit.*, p. 22.

<sup>28</sup> Su sucesor es Ivica Dačić, quien también detenta el puesto de Primer Vice Primer Ministro.

cambiaron de bando después del 5 de octubre de 2000, mudándose de un régimen al otro.”<sup>29</sup>

Una de las primeras medidas después del cambio de régimen fue adoptar la legislación necesaria para abordar las cuestiones relativas a la obtención de recursos ilícitos por parte de las organizaciones criminales, con la “Ley sobre la prevención del lavado de dinero” de 2001. Cuatro años más tarde, en 2005, y con el objetivo de sincronizar y actualizar las disposiciones en la lucha contra el crimen, se sustituyó la vieja ley por una nueva versión,<sup>30</sup> donde además de trazar las provisiones generales para la detección y prevención del lavado de dinero, y delimitar cuáles son las entidades legales obligadas y sus responsabilidades en esta área, se puntualizan las obligaciones para la prevención de este delito de todos aquellos que prestan servicios legales, de auditoría y fiscales y se crea una sección especial dentro de la dependencia para coordinar y supervisar todos los esfuerzos, la Administración para la Prevención del Lavado de Dinero.

En esta misma línea, la “Ley sobre la organización y jurisdicción de las autoridades gubernamentales en la supresión del crimen organizado”,<sup>31</sup> aprobada en 2002 (y cuya última enmienda data de 2005), define el crimen organizado como la ejecución de ofensas criminales por un grupo organizado de personas a fin de obtener una ganancia financiera o pecuniaria directa o indirecta (Artículos 2 y 3). No obstante la amplitud del concepto, esta ley decreta acciones concretas para la modificación de las estructuras de gobierno con el fin de hacer frente los delitos en este rubro de un modo más eficaz: la creación de una Fiscalía Especializada (dentro de la Fiscalía Pública de Distrito en Belgrado, Artículo 4), el establecimiento de un Servicio Especial como parte del Ministerio del Interior para

---

<sup>29</sup> Gobierno Serbio, “Interior Minister calls for building democratic institutions to combat terrorism, organised crime”, *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Belgrado, 23 de abril de 2004, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=1629>

<sup>30</sup> Ministerio de Finanzas, “Law on the prevention of money laundering”, en *Yugoslav Survey*, Belgrado, febrero de 2008, 16pp., <en línea> [http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/legislation\\_activities/adopted\\_laws.html](http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/legislation_activities/adopted_laws.html)

<sup>31</sup> Ministerio de Justicia, “Law on organization and jurisdiction of government authorities in supression [sic] of organised crime”, en *Yugoslav Survey*, Belgrado, febrero de 2008, 10pp., <en línea> [http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/legislation\\_activities/adopted\\_laws.html](http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/legislation_activities/adopted_laws.html)

responsabilizarse de la aplicación de la ley en esta materia (Artículo 10), un departamento especial en la corte distrital (Artículo 13) e incluso una unidad especial de detención para quienes perpetren estos crímenes (Artículo 15). Otras medidas incluyen la exigencia de registros por escrito y auditivos de los juicios y de la presentación, por parte de todos aquellos servidores involucrados en las tareas contra el crimen organizado, de informes completos sobre su situación financiera previo a asumir el cargo, lo que garantiza la transparencia de los procedimientos y la lucha contra la corrupción.

Porque, invariablemente, hablar del sistema de justicia de Serbia o de cualquier otro Estado obliga a tratar el tema de la corrupción, un vicio que está presente en todas las sociedades en mayor o menor medida, pero que en el caso de los países en desarrollo es más grave porque absorbe importantes partes del presupuesto estatal necesario para sacar al país adelante, destruyendo el Estado de derecho y afectando la credibilidad en las instituciones. La corrupción tiene que ver con el crimen organizado, el tráfico de influencias, la insuficiente remuneración que en algunos casos reciben los servidores públicos y la escasa rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos. En suma, es un problema social, no sólo de seguridad, cuya solución, en última instancia, está en la modificación de la escala de valores de las naciones.

En 2005 la asamblea serbia decidió determinar una Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción.<sup>32</sup> El documento presenta una evaluación de la situación entonces predominante, junto con una serie de recomendaciones en base a las cuáles el gobierno debería elaborar un plan de acción más concreto. El objetivo de la Estrategia (que sigue en vigor) es reducir la corrupción al tiempo de crear una cultura que la rechace, siguiendo tres directrices: la aplicación de la legislación pertinente, la prevención mediante la eliminación de oportunidades para la corrupción, y la creación de una conciencia al respecto entre la población con el fin de contar con su colaboración para cumplir las metas propuestas. Para

---

<sup>32</sup> Ministerio de Justicia, "National Strategy Against Corruption", Asamblea Nacional de la República de Serbia, *Ministerio de Justicia*, 8 de diciembre de 2005, 17pp., <en línea> [http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/fight\\_against\\_corruption/national\\_strategy\\_against\\_corruption.html](http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/fight_against_corruption/national_strategy_against_corruption.html)

ello, se reconoce que se necesita, entre otras cosas, voluntad política, respeto por los derechos y las libertades ciudadanas y gran coordinación entre todos los involucrados en este proceso que, de antemano se sabe, tomará tiempo. Al definir la corrupción como “una relación basada en el abuso de autoridad en el sector público o privado con el fin de adquirir una ganancia para sí mismo o para terceros”, la Estrategia es aplicable a todas las situaciones e involucrados posibles. Así, los campos que abarca son: el sistema político y la determinación que debe tener para resolver el problema; los sistemas judicial y policíaco, cuya independencia e imparcialidad son cruciales para el éxito de estas medidas; el sistema de administración pública, incluyendo los gobiernos locales, que necesitan adecuar sus regulaciones; el área de las finanzas públicas, que requiere establecer mecanismos para mejorar la planeación y la transparencia en el manejo de los presupuestos; un sistema económico más independiente de la voluntad política de los gobernantes; y la participación de los medios de comunicación y el público en general en las campañas para elevar una conciencia anti-corrupción y combatir activamente esta cuestión.

Poco a poco han sido implementadas las medidas específicas para cumplir con estas directrices y ha habido muchos resultados positivos. Especialmente en lo concerniente a la legislación, la asamblea serbia ha discutido y aprobado una variedad de leyes destinadas a ello. Sin embargo, aún no se puede hablar de un auténtico descenso en los niveles de corrupción en el Estado serbio. Por supuesto que las condiciones son superiores a las de principios de la década, pero, según reflejan los datos recogidos por el Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial en el estudio “Cuestiones de Gobernabilidad 2007”, el control de la corrupción aún deja mucho que desear. De acuerdo con esta investigación, desde 1996 se observó una tendencia a la baja en la efectividad del gobierno en atacar este problema; como en muchos otros indicadores, el punto más bajo fue en 2000, cuando el rango porcentual de Serbia respecto a los demás países era 8.7.

Aunque gradualmente ha aumentado esta posición, habiéndose elevado hasta el 46.1 en tan sólo seis años.<sup>33</sup>

Transparencia Internacional, quizá la organización no-gubernamental en pro de la lucha contra la corrupción más importante, proporciona otro punto de vista que también es útil para esta evaluación. Se trata de un índice compuesto que recoge las opiniones de empresarios y analistas de cada país respecto al grado al que se percibe la existencia de la corrupción entre servidores públicos y políticos de todos los niveles. Por consiguiente, este indicador no evalúa la corrupción por sí misma, sino que pone de manifiesto las experiencias de quienes se enfrentan a esa realidad en cada país.<sup>34</sup> En la tabla general del Índice de Percepción de la Corrupción 2007, Serbia figura en la posición 79 de 180 países evaluados, con un puntaje de 3.4, en una escala de cero a diez, donde el cero representa los niveles más altos y el diez los más bajos de la corrupción percibida. Este segundo dato es el importante cuando se quiere hacer una comparación con los resultados que ha obtenido el país respecto a años anteriores. De este modo, se puede observar que hay un avance de 0.4 puntos respecto al año anterior (es decir, que Serbia tenía 3.0 en 2006) y de 0.6 (el puntaje fue 2.8) si la clasificación actual se compara con 2005, el año en que se aprobó la estrategia nacional anti-corrupción. El aumento de 0.4 puntos entre 2003 (2.3) y 2004 (2.7) no refleja la realidad que salió a la luz con el asesinato del Primer Ministro Djindjić, pero sí una disminución en la percepción del grado de penetración de la corrupción respecto al crucial año 2000, cuando Serbia (entonces RFY) se ubicó en el penúltimo lugar de la tabla con 1.3

---

<sup>33</sup> Instituto del Banco Mundial, "Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006", *Banco Mundial*, s/lugar, 2007, <en línea>  
[http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp)

Esta clasificación está basada en los datos arrojados por indicadores individuales recopilados por otras organizaciones. El rango porcentual indica el porcentaje de países a nivel mundial que clasifican debajo del país mencionado, en este caso Serbia.

<sup>34</sup> A la pregunta común de por qué se toma en cuenta la percepción solamente, Transparencia Internacional responde que es difícil evaluar los niveles generales de corrupción de distintos países basándose en datos empíricos no equiparables, por lo tanto, este método proporciona mejores resultados para este fin. Transparencia Internacional, "Frequently Asked Questions", *Corruption Perception Index 2007*, Londres/Berlín, 26 de septiembre de 2007, <en línea>  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007/faq](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/faq)

puntos (Nigeria ocupaba el lugar 90 con tan sólo una décima de punto por debajo de la RFY).<sup>35</sup>

Cualquiera que sea la metodología que se aplique para su evaluación (los dos casos presentados son sólo un par de ejemplos entre los muchos índices que se han elaborado a nivel mundial), lo cierto es que los niveles de corrupción en Serbia son aún muy elevados. En un extremo del espectro del problema, los actos de corrupción perpetrados por elementos de la población civil componen aún un ingrediente cotidiano, puesto que las “cruzadas” anti-corrupción patrocinadas por los gobiernos —federal y locales— no han conseguido modificar la escala de valores sociales a nivel general. Por ende, los sobornos para efectuar trámites y conseguir favores menores siguen siendo una práctica común. De otra parte, tampoco se ha logrado destruir por completo los vínculos existentes entre el crimen organizado y el gobierno.

Además de constituir una amenaza real a la seguridad del país debido a las posibles consecuencias de estas peligrosas relaciones —efectos primordialmente relacionados con ajustes de cuentas para fines de la seguridad pública y nacional, y la apropiación de actividades empresariales y comerciales por parte de criminales, para la seguridad económica y financiera—, la corrupción es, asimismo, un lastre innegable que en muchos sentidos entorpece el proceso de transformación estructural por el que atraviesan desde hace unos años las instituciones gubernamentales serbias. No conforme con ello, también es una de las causas del retraso en el desarrollo del país, aunque no sólo debido a la absorción de recursos del erario. Más delicado todavía es que incontables elementos de la clase política sigan involucrados en estas actividades, lo que provoca que el sistema gubernamental continúe secuestrado por los intereses y las decisiones de organizaciones criminales.

No obstante los progresos en el combate al crimen organizado y la corrupción, así como otros temas de seguridad, también es cierto que a no ser que estos cambios sean parte de un proceso más amplio de reestructuración del

---

<sup>35</sup> Transparencia Internacional, “TI Corruption Perception Index”, *Transparencia Internacional*, Berlín, fechas varias, <en línea>, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

sector entero de justicia criminal, la reforma no estará completa. El poder judicial también ha debido ser fortalecido en este tiempo; los procesamientos y los servicios penitenciarios deben proporcionar la certeza de que la presunción de inocencia será respetada, lo mismo que los derechos humanos de sospechosos y prisioneros, y que todos los procedimientos serán realizados con total objetividad.<sup>36</sup> Para llevar esto a cabo, el 25 de mayo de 2006 se adoptó la Estrategia Nacional de Reforma Judicial,<sup>37</sup> en sincronía con la nueva constitución que sería aprobada en noviembre de ese mismo año. El diagnóstico era irrefutable: las leyes obsoletas y la debilidad institucional del sector judicial (la mayor de entre los tres poderes de gobierno) había adquirido una terrible reputación por la susceptibilidad del sistema a “influencias inapropiadas”.<sup>38</sup> Las prácticas anticuadas y el sistema penal de las mismas características, combinados con un complejo sistema de cortes, alimentaron la corrupción por mucho tiempo. Para neutralizar estas debilidades, se debe instituir un “sistema judicial moderno que reconozca el derecho de los ciudadanos serbios al acceso a la justicia y juicios justos por un tribunal imparcial dentro de tiempos razonables”,<sup>39</sup> con la meta de “recuperar la confianza pública en el sistema judicial de la República de Serbia estableciendo el imperio de la ley y la certidumbre legal.”<sup>40</sup>

Para lograr fortalecer el poder judicial, se plantearon iniciativas basadas en cuatro principios, particularmente para el sistema de cortes. En primer lugar, bajo el principio de independencia, el objetivo es tener una estructura autónoma y autoridades independientes en materia de presupuesto y elaboración de políticas y normas. El segundo principio es la transparencia, donde se espera alcanzar un nivel óptimo de apertura en el proceso de selección y promoción del personal, el acceso apropiado a los registros sobre los procedimientos y mejorar el acercamiento al público y su participación. La responsabilidad es otro punto clave

---

<sup>36</sup>Downes, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>37</sup> Ministerio de Justicia, “National Judiciary Reform Strategy”, *Ministerio de Justicia*, República de Serbia, abril 2006, 24pp., <en línea>

[http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/pravosudje/reforma\\_pravosudja.html](http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/pravosudje/reforma_pravosudja.html)

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>40</sup> *Ídem.*

en este proceso y se refiere a establecer parámetros de operación claros, un manejo efectivo de los casos y el uso también efectivo de los recursos judiciales y de procesamiento disponibles. Finalmente, está la eficiencia, principio por el cual se trabaja para conseguir acceso mejorado y generalizado a la justicia, un sistema de educación y entrenamiento adecuado para todos los niveles y que las cortes integren una red de trabajo moderna. Las medidas específicas para cada área fueron clasificadas según el tiempo programado para su cumplimiento, a corto (2006-2007), mediano (2008-2009) y largo plazo (2010-2011). Las primeras comprenden la elaboración de todos los planes de acción, las modificaciones pertinentes a la legislación existente y la creación de nuevos marcos y el establecimiento de órganos de coordinación para los procesos, incluyendo algunos de carácter temporal. El segundo grupo de iniciativas contiene aquellas que tienen por objetivo que los distintos órganos previstos asuman autoridad —en algunos casos parcial— en sus áreas correspondientes y que comience a reflejarse que las capacidades institucionales, administrativas y operativas han sido fortalecidas. Por último, las metas proyectadas para el inicio de la siguiente década son la operación total de todos los cuerpos judiciales y su asunción también completa de la autoridad, así como que todos los órganos estén para entonces operando de acuerdo con las mejores prácticas comparativas a nivel internacional. Otras áreas de la Estrategia abordan la necesidad de renovar las responsabilidades y mejorar la práctica legal desde el Ministerio de Justicia, pero también entre fiscales, abogados, notarios y el propio sistema penal.

La supervisión sobre la implementación de todas estas disposiciones y las incluidas en el plan de acción correspondiente, recae sobre una comisión *ad hoc* en la que participan representantes de las nueve instituciones judiciales más relevantes —el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema, el Comité Judicial de la Asamblea Nacional, la Oficina del Fiscal Público, las Asociaciones de jueces, fiscales y barra de abogados, el Centro de Entrenamiento Judicial y la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrado— y uno del Ministerio de Finanzas para asegurarse de que la Estrategia sea sustentable económicamente y de acuerdo al presupuesto de la República. La composición de la Comisión fue decidida en junio

de 2006 y actualizada en diciembre de 2007 para continuar con su labor de vigilancia. Si bien se han cumplido, en su mayoría, las metas planteadas para 2007 (el entonces Ministro de Justicia, Zoran Stojković declaró en marzo de ese año que la eficiencia de las cortes había mejorado ya un 20%<sup>41</sup>), aún faltan por llevarse a cabo más de la mitad de las disposiciones, aquellas proyectadas para el período 2008-2011. Para ese entonces, Serbia deberá contar, finalmente, con un sistema de impartición de justicia confiable que otorgue garantías tanto al interior, como al exterior. Por lo pronto, para este año hay un programa de trabajo específico que se centra en establecer un sistema para dar solución a los cientos de casos pendientes, simplificar los procesos para que esto pueda llevarse a cabo, propiciar una extensa actividad legislativa y continuar avanzando en la aplicación de las herramientas de la tecnología de la información para hacer más eficiente el sistema judicial en su conjunto.<sup>42</sup>

Mientras la justicia serbia toma mejor forma, el país debe continuar reformando otras estructuras para tener éxito en la empresa de recobrar la solidez y estabilidad de antaño y renovarse. Luego de que Milošević y su élite consiguieran “transformar a Serbia de ser uno de los países más ricos de la Europa comunista en uno de los más pobres en la Europa post-comunista dentro de un espacio menor a quince años”,<sup>43</sup> la lista de pendientes era larga. Pero contra todo pronóstico, el país se recuperó rápidamente. En el transcurso del primer año el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial habían aceptado de nuevo a la RFY entre sus miembros, lo mismo que el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Para noviembre de 2001 el llamado Club de París accedió a reestructurar su deuda de más de cuatro mil millones de dólares y

---

<sup>41</sup> Gobierno serbio, “€30 millions invested in courts in last three years “, en *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Cuprija, 2 de marzo de 2007, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=32086>

<sup>42</sup> Ministerio de Justicia, “Presentation of the Working Programme for the year 2008”, *Ministerio de Justicia*, Gobierno de la República de Serbia, 17 de diciembre de 2007, <en línea> [http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/pravosudje/work\\_programme\\_2008.html](http://en.mpravde.sr.gov.yu/active/en/home/pravosudje/work_programme_2008.html)

<sup>43</sup> Maja Miljković y Marko Attila Hoare, “Crime and the Economy under Milošević and his Successors”, en Ramet, *Op. Cit.*, p. 192.

Como dato adicional, los autores citan al entonces Gobernador del Banco Nacional de Yugoslavia, Mladjan Dinkić, quién estimó que, durante ese período, más de diez mil millones de dólares de las arcas públicas se fueron a los bolsillos de unos cuántos “beneficiados”.

Estados Unidos y la Unión Europea levantaron las sanciones económicas en su contra.

En dos años, el comercio y los precios fueron liberalizados, nuevas políticas fiscales y monetarias habían reducido sustancialmente la presión inflacionaria, el tipo de cambio fue estabilizado, se acumularon reservas internacionales, mejoraron las cuestiones de transparencia y presupuestarias, las relaciones con los acreedores internacionales se normalizaron en gran medida, la reforma del sector bancario avanzó con fuerza [...] y la inversión extranjera comenzó a ser bienvenida.<sup>44</sup>

En concreto, la economía serbia creció entre 4 y 5% durante esos años, de acuerdo con datos de la Oficina Estadística de la República de Serbia<sup>45</sup> (aunque hay quienes aseguran que esta cifra pudo llegar al 6% de crecimiento anual promedio).

Es claro que de no haber sido por la ayuda proveniente del exterior, la Federación no hubiera podido salir adelante, pero tampoco sin la voluntad de la clase política —incluso a pesar de las diferentes posturas. Sin este elemento (aunque no hay que olvidar que un motivo fundamental eran las proposiciones hechas desde Bruselas en cuanto a la posibilidad de que Yugoslavia se integrara a la Unión Europea) muy pocas reformas hubieran podido ser llevadas a cabo. Porque, en gran medida, los cambios económicos requerían de la modificación de varios elementos en el imaginario colectivo y, si la gente —políticos y ciudadanos— no hubiese estado dispuesta a aceptarlos, poco se habría logrado. Así que la necesidad, la voluntad y el consenso convergieron con la inversión extranjera en el éxito relativo que ha tenido hasta ahora la reforma económica en Serbia. Los recursos del exterior no eran los únicos disponibles, pero junto con la importación de tecnología e innovadoras medidas para la administración del capital, incrementaron la competitividad de la economía (entonces yugoeslava, luego serbia). Después de 2003, cuando muchas de las decisiones dependían ya de las Repúblicas y no de la Federación, Serbia se ha dedicado a promover en el

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>45</sup> Oficina Estadística de la República de Serbia, “Gross Domestic Product (GDP) of the Republic of Serbia, 1997-2006”.

mercado internacional todas las ventajas comparativas y competitivas que el país puede ofrecer para los inversionistas, por medio de la Agencia para la Promoción de la Inversión y la Exportación, dependiente del Ministerio de Economía y Desarrollo Regional. Entre las superioridades están su fuerza laboral altamente capacitada y a precios verdaderamente accesibles y varios sectores industriales con gran potencial como el electrónico, el farmacéutico, el agropecuario y el textil, así como la producción automotriz (componentes), la industria química y la de procesamiento de maderas.<sup>46</sup>

Tan sólo entre 2001 y 2006, se estima que Serbia atrajo una inversión extranjera directa equivalente a más de ocho mil millones de dólares, una cantidad más que aceptable tratándose de un país en transición.<sup>47</sup> Entre los inversionistas están, sólo por nombrar algunos, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Eslovaquia, Canadá, Hungría, China, Italia, Israel, Rumanía, Francia y, por supuesto, Rusia y Estados Unidos. En algunos casos, los extranjeros se vieron beneficiados por la intensa campaña de privatización que ha habido en el país, que se debe en mucho a la intención de cumplir con los parámetros de la Unión Europea, pero también como una medida subyacente para atacar la corrupción y el uso indebido de recursos públicos. Otra de las medidas para fomentar el crecimiento ha sido la firma de numerosos acuerdos bilaterales de libre comercio, lo que ha contribuido a convertir a la Unión Europea, como conjunto, en el principal socio comercial de Serbia, recibiendo la mitad de sus exportaciones. En total, del crecimiento promedio de 7% anual del producto interno bruto serbio, 20% ha sido gracias a transacciones comerciales.<sup>48</sup>

Resulta primordial en este punto mencionar el Plan Nacional de Inversión (PNI) de la República de Serbia, que se instituyó hace dos años con el mandato de dictar las normas para la presentación de proyectos de inversión en el país,

---

<sup>46</sup> Gobierno Serbio, "Serbian government fully committed to EU integration" en *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Belgrado, 23 de abril de 2004, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=1635>

<sup>47</sup> Gobierno Serbio, "Serbia attracted foreign investment worth \$8 billion during past six years" en *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Novi Sad, 8 de noviembre de 2006 <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=28765>

<sup>48</sup> Gobierno Serbio, "EU largest trade partner of Serbia", en *News – Government*, Gobierno Serbio, Belgrado, 14 de marzo de 2008, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=44173>

asesorar al gobierno en el proceso de selección y sugerirle los que considere más apropiados para ser implementados. Según Dragan Djilas explica en el comunicado que dirigió a la ciudadanía serbia con motivo del inicio de actividades de esta nueva oficina, en su calidad de ministro sin portafolio de la misma, el PNI es una pieza estratégica para el desarrollo de una Serbia moderna porque apoya la inversión en proyectos “que son la base para continuar el desarrollo económico [...], [que es a su vez] el generador de la apertura de nuevos empleos, elevando el estándar de vida para todos los ciudadanos de Serbia.”<sup>49</sup> En su primer año de operaciones, se gastaron €110 millones, alrededor de €500 en 2007 y para este año se calcula que se invertirán €600 millones en la implementación de más de 900 proyectos aprobados. Este incremento habla de que Serbia goza de un clima para inversiones muy favorable, gracias a las reformas y la estabilidad económica que han generado. Hoy, el reto de esta dependencia es aún mayor, puesto que la propuesta del nuevo gobierno de convertir esta oficina en Ministerio fue recientemente aprobada por el parlamento. Así, Verica Kalanović es ahora la encargada de este importante despacho para el desarrollo del país.

Otra de las cuestiones que ha facilitado el rápido crecimiento económico en Serbia es la inversión en el área de transportes, comunicaciones y telecomunicaciones. Después de la guerra y en especial luego de los bombardeos de la OTAN en Belgrado y sus alrededores, mucha de la infraestructura del país quedó destruida. Así que las labores de reconstrucción debieron iniciar cuanto antes, a la par de nuevas obras. Una gran cantidad de vías ferroviarias, carreteras y puentes tuvo que ser reacondicionada o reconstruida y se aprovechó la ocasión para construir más vías de comunicación en todo el país. Del mismo modo, en colaboración con los países vecinos, mucho se ha trabajado por crear una red de transporte regional eficiente que coadyuve al desarrollo económico de la zona. En los últimos dos años ha habido una disminución marginal en la cantidad de bienes transportados por vía terrestre (carreteras y ferrocarril) debido al incremento en el uso de la transportación aérea y fluvial por la gran eficiencia que ha demostrado

---

<sup>49</sup> Dragan Djilas, “Official Internet Presentation of the National Investment Plan”, *National Investment Plan of the Republic of Serbia*, Gobierno de la República de Serbia, Belgrado, 2007, <en línea> <http://www.nip.sr.gov.yu/nip/Pages/Signature.aspx>

tener. Sin embargo, las vías ferroviarias siguen siendo el medio más utilizado para la transportación de mercancías (56.4%). En el caso del transporte de pasajeros, la situación es muy distinta. La mayor cantidad de tráfico se da por medio de carreteras y caminos (71.6%) en vehículos particulares y la transportación aérea (18.7%) ha desplazado al uso de ferrocarriles (9.7%).<sup>50</sup>

Por otro lado, en el sector de las telecomunicaciones, mucho se ha invertido para modernizar al país y que los beneficios tecnológicos en esta materia estén al alcance de todos. Conscientes de la importancia de desarrollar una sociedad de la información, los responsables de esta área se han propuesto crear las condiciones necesarias para ampliar su mercado y así poder proporcionar a la población un mayor número de servicios y herramientas con miras a mejorar sus condiciones de vida. Entre los objetivos concretos están incrementar el número de usuarios de Internet (en 2006 eran poco menos de millón y medio), digitalizar todas las señales de radio y televisión, modernizar los servicios postales y aumentar también la cobertura de la telefonía fija y móvil, un sector de amplio crecimiento. Igualmente, las áreas de gobierno y comercio electrónico han progresado mucho, especialmente en los últimos cuatro años. A pesar de que tecnológicamente Serbia aún se encuentra atrasada (cuando hacen las comparaciones correspondientes con los países de la Unión Europea y sus estándares), la prestación de servicios electrónicos ha ayudado a acercar a la población a la administración pública nacional y local y a los servicios médicos, educativos y policíacos, entre otros. Quien goza de acceso a la comunicación por medio de una computadora conectada a la red, tiene mucha información al alcance de la que puede hacer uso para beneficiarse —basta revisar la gran cantidad de ministerios y agencias gubernamentales que cuentan con una página electrónica disponible tanto en alfabeto latino como en cirílico (y, para usuarios internacionales, en italiano e inglés en algunos casos). Por supuesto que estos y los demás servicios de comunicación no han llegado aún a toda la población y los ministerios de

---

<sup>50</sup> Oficina de Estadísticas de la República de Serbia, *Statistics of Transport and Communications* (Comunicado), Belgrado, no. 287, Año LVII, 21 de noviembre de 2007, p. 3, <en línea> <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/dokumenti/saopstenja/SV10/sv10062007.pdf>

Infraestructura y Telecomunicaciones y Sociedad de la Información tienen muchas tareas pendientes en este sentido.

En otros asuntos, atender al desarrollo del campo serbio también ha merecido muchos esfuerzos y recursos. “El crecimiento agrícola contribuye directamente a la seguridad alimentaria, pero también favorece la reducción de la pobreza y actúa como motor del crecimiento económico general [...]”<sup>51</sup> En circunstancias como por las que atraviesa el mundo actualmente, donde la satisfacción de la demanda de productos agrícolas está en riesgo debido no sólo al aumento de la población en comparación con la desaceleración generalizada en la producción agrícola, sino también dado el incremento del número y la magnitud de los desastres naturales, lo que ha provocado, a su vez, el aumento de los precios de los productos básicos, Serbia, como todos los demás países (en particular aquellos en vías de desarrollo), debe ampliar sus capacidades para garantizar la seguridad alimentaria de su población. Esto se refiere a la necesidad de adecuar la inversión en el campo a las exigencias del mercado interno y los internacionales, de acuerdo con las necesidades reales de abastecimiento, y su potencial.

De la superficie total de Serbia, equivalente a 10.2 millones de hectáreas, poco más de la tercera parte son tierras cultivables.<sup>52</sup> Del total de las exportaciones del país, la exportación agrícola duplicó su valor entre 2000 y 2004, de 16.77% (promedio entre 1999 y 2001) a 32.4%,<sup>53</sup> según los últimos datos disponibles de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (conocida como FAO, por sus siglas en inglés). Las cosechas cuya producción rinde mayor rédito actualmente son el tabaco, las plantas industriales, el lúpulo (utilizada en la fabricación de la cerveza), la uva vinícola y distintos tipos de bayas. El propósito del Ministerio de Agricultura es favorecer estos cultivos en

---

<sup>51</sup> Departamento Económico y Social, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2007*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, 2007, p. 133, <en línea> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1200s/a1200s07.pdf>

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 161.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 181.

particular y que los agricultores locales se acostumbren a su producción,<sup>54</sup> con el fin de aumentar las exportaciones y, así, favorecer el crecimiento del campo.

La rápida integración de la economía serbia a los mercados internacionales por medio de su liberalización ha sido resultado de muchos factores, incluidas una mejor planeación de los cultivos y producción ganadera y forestal, la optimización en el uso de los recursos naturales y económicos disponibles, y la modernización de las herramientas de trabajo de los campesinos —como la amplificación de los sistemas de riego para hacer más eficientes los procesos y la ayuda para adquirir nueva maquinaria y tecnología. No obstante, la producción total en el sector disminuyó en 8% de 2006 a 2007.<sup>55</sup> Esto debe alertar a las autoridades correspondientes porque, si bien es cierto que el fenómeno está en sincronía con la tendencia mundial (es decir que no es un hecho aislado), pone también en riesgo el sustento de un vasto sector de la población cuyo único ingreso es el que se genera de la venta de sus cosechas. El gobierno debe adoptar una nueva actitud ante esta situación y asegurarse de que los recursos que proporciona al campo sean empleados de manera que se aprovechen al máximo; pero también es necesario que se ideen nuevos programas que favorezcan el equilibrio entre la producción y el consumo, tanto doméstico como externo, para fines de exportación.

Un sector clave para impulsar el crecimiento económico, además de los ya expuestos y para favorecerlos, es el energético. Como en los demás casos, las dificultades del período histórico anterior y las necesidades derivadas han impulsado avances significativos en el objetivo de armonizar el crecimiento económico a largo plazo con el desarrollo del sistema energético, lo mismo que intentar desarrollar a la par los sectores productores con aquellos consumidores

---

<sup>54</sup> Gobierno Serbio, “Agricultural budget for 2007 RSD 26 billion” en *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Belgrado, 20 de junio de 2007, <en línea>  
<http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=35437>

<sup>55</sup> Oficina Estadística de la República de Serbia, “Agricultural production indices, 2007”, *Oficina Estadística de la República de Serbia*, Belgrado, s/fecha, <en línea>  
<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/drugastrana.php?Sifra=0003&izbor=odel&tab=96>

de energía,<sup>56</sup> con el fin de garantizar el abasto suficiente, confiable y regular de modo coordinado entre los distintos sectores energéticos y las regiones. Hasta hace unos años, no había políticas unificadas en materia energética y la inversión era escasa, en el mejor de los casos. Así, llegó un momento en que las capacidades fueron excedidas por las necesidades de suministro de energía. Las primeras conquistas de la reforma económica en Serbia en cuanto a elevar el nivel de vida de la población se materializaron en un aumento generalizado de consumo de energía que, para 2005, presentaba muchos retos. Las actividades, prácticas y regulaciones debían ser reformadas cuanto antes para desarrollar la capacidad del sistema energético para enfrentar nuevos y mayores requerimientos que, también, provenían de los estándares de la UE. Adicionalmente, tenía que continuar el reemplazo de la infraestructura para satisfacer los requerimientos relativos a la protección ambiental y reducir las emisiones de contaminantes en la producción de energía, ya que la obsoleta tecnología serbia, además de ser poco eficiente, estaba aún muy lejos de producir energía “limpia”.

Fue así que en 2005 el Ministerio de Minería y Energía preparó la “Estrategia para el Desarrollo del Sector Energético de la República de Serbia para 2015” y la presentó a la Asamblea Nacional, donde se adoptó con el afán de dar mayor impulso a los cambios iniciados unos años antes. El objetivo subyacente era “estimular el desarrollo económico del país, la protección ambiental y las integraciones internacionales”,<sup>57</sup> incluida también, por supuesto, la meta de obtener una candidatura de acceso a la UE. Las prioridades generales de la Estrategia son continuar con la modernización tecnológica en todos los sectores productores, tutelar el uso económico de productos energéticos eficientes, aprovechar las fuentes renovables de energía, invertir en otras nuevas y construir, a largo plazo, nueva infraestructura que sea parte de las redes regionales entre sistemas energéticos de distintos países. De acuerdo con estas directrices, se elaboraron seis programas de acción específicos: el programa de continuidad tecnológica, el que trata el uso económico de la energía y el aumento de su

---

<sup>56</sup> Ministerio de Minería y Energía, *Energy Sector Development Strategy of the Republic of Serbia by 2015*, Belgrado, mayo de 2005, p. 2, <en línea> <http://www.mem.sr.gov.yu/>

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 15.

eficiencia, el de utilización selectiva de las nuevas fuentes renovables de energía, el programa sobre protección ambiental, uno relativo al desarrollo científico-tecnológico y otro que plantea la creación de un sistema estadístico especial para cuestiones energéticas. A la par se concibió todo tipo de proyecciones sobre las posibles condiciones marco-económicas y el consumo energético probable correspondiente en Serbia para los siguientes años y se establecieron límites temporales para el logro de las metas. Esto significa que, hoy en día, Serbia está a medio camino de la implementación de su reforma energética.

Respecto a los sectores de petróleo y gas natural, las medidas que se han llevado a cabo están relacionadas con la exploración, explotación, distribución y transporte, importación y procesamiento de estos recursos. En lo que toca a fuentes renovables, se trabaja para explotar el potencial de plantas hidroeléctricas, eólicas y generadoras de energía solar (aunque esta tecnología es aún muy cara). Mediante la construcción de instalaciones pequeñas, se propicia la descentralización del suministro, fomentando el desarrollo local y el auto-abastecimiento sustentable y sostenible de “energías limpias”. Los sistemas de transmisión y distribución de energía están siendo renovados y unidos a los sistemas pan-europeos para beneficiar el abasto regional. También se ha apoyado la rehabilitación de las instalaciones de las compañías distritales del sistema de calefacción con la introducción de tecnología de punta para garantizar que este servicio esté disponible para todos los ciudadanos en las épocas necesarias. Esto refleja los avances en la industria energética serbia y la posibilidad de que las metas de la estrategia energética sean alcanzadas en tiempo y forma.

El escenario es así de positivo para todos los sectores en Serbia, menos uno. El combustible fósil más abundante en el planeta es el carbón y, por lo tanto, es una fuente de energía ampliamente utilizada y que ha sobrevivido a la era del petróleo y de la energía nuclear y que seguramente continuará siendo un recurso explotado para beneficio energético aun ahora con los recursos renovables. Es imposible, por poner sólo un ejemplo, pensar en la integración europea sin recordar que fue precisamente la importancia de este mineral, junto con el acero, lo que propició los primeros acuerdos de cooperación en materia económica en el

continente. Actualmente, el carbón es un elemento que puede proporcionar gran seguridad energética a nivel mundial, especialmente en vista de los conflictos geopolíticos recientes que atentan contra el sistema de abastecimiento de energía<sup>58</sup> en otros rubros —basta mencionar la escalada internacional en los precios del petróleo en lo que va de 2008.

Son casi 80 los países que tienen reservas de carbón importantes y, entre ellos, Serbia ocupa el noveno lugar en cuanto a tonelaje en reservas recuperables, con 13,885 millones de toneladas probadas.<sup>59</sup> Entre los distintos tipos de carbón, el lignito o carbón café es considerado como el de menor rango, pero su uso como generador de energía eléctrica por medio de vapor está muy difundido, lo que lo convierte en un recurso estratégico en muchos casos, como el de Serbia. Del total de reservas probadas<sup>60</sup> de carbón en el país, que sumaban 20,578 millones de toneladas a finales de 2005,<sup>61</sup> más de la mitad (13,500 millones) son de lignito. Con esta cifra, Serbia ocupa el cuarto sitio a nivel mundial en reservas recuperables probadas de este combustible.<sup>62</sup> Además del potencial de extracción del carbón en el país, el 95% de la producción se asigna a la generación de energía, haciendo del lignito el recurso doméstico más importante para el desarrollo energético y económico de Serbia.

Tomando en cuenta las ventajas de su gran producción, ¿cuál es, entonces, la razón por la que el panorama energético relacionado con el lignito no es tan prometedor como el de otros sectores? La respuesta es sencilla: más de 76% de

---

<sup>58</sup> Consejo Mundial de la Energía, *Sustainable Global Energy Development: The Case of Coal*, Consejo Mundial de la Energía, Londres, julio de 2004, p. 2, <en línea>

<http://www.worldenergy.org/publications/323.asp>

<sup>59</sup> Consejo Mundial de la Energía, "Table 1-1 Coal: proved recoverable reserves at end-2005 (million tonnes)" en *Survey of Energy Resources 2007*, Consejo Mundial de la Energía, Londres, 2007, <en línea> [http://www.worldenergy.org/documents/coal\\_1\\_1.pdf](http://www.worldenergy.org/documents/coal_1_1.pdf)

<sup>60</sup> Las reservas probadas *in situ* corresponden al recurso que aún se sabe está disponible en los yacimientos y que se calcula puede ser explotado bajo las condiciones presentes y futuras con la tecnología existente. Consejo Mundial de la Energía, "Definitions" en *Sustainable Global Energy Development: The Case of Coal*, Consejo Mundial de la Energía, Londres, julio de 2004, <en línea> <http://www.worldenergy.org/20.asp>

<sup>61</sup> Consejo Mundial de la Energía, "Table 1.2iii Lignite: resources at end-2005" en *Survey of Energy Resources 2007*, Consejo Mundial de la Energía, Londres, 2007, <en línea> [http://www.worldenergy.org/documents/coal\\_1\\_2\\_iii.pdf](http://www.worldenergy.org/documents/coal_1_2_iii.pdf)

<sup>62</sup> Consejo Mundial de la Energía, "Table 1-1 Coal: proved recoverable reserves at end-2005 (million tonnes)" en *Ibíd.*, <en línea> [http://www.worldenergy.org/documents/coal\\_1\\_1.pdf](http://www.worldenergy.org/documents/coal_1_1.pdf)

las reservas de lignito en Serbia se ubican en Kosovo.<sup>63</sup> Y el problema no es la ubicación por sí misma, sino las persistentes dificultades políticas en la región durante los últimos años, que entorpecen el desarrollo del potencial energético más importante en la República de Serbia. Hasta hace unos meses, el inconveniente estaba en la imposibilidad de inspeccionar la situación energética (en general) en Kosovo y utilizar los recursos ahí disponibles debido a las limitaciones derivadas del régimen de administración de las Naciones Unidas (la UNMIK). A partir de febrero de este año, la situación se complica aún más puesto que la decisión del parlamento kosovar de independizar el territorio de Serbia, por ilegal que haya sido, supone mayores impedimentos para que las instalaciones de energía serbias utilicen el lignito. De este modo, Serbia se ha quedado sin tener libre acceso a uno de sus principales recursos energéticos, arriesgando que el desarrollo a largo plazo de su sistema de energía dependa en gran medida de las importaciones dentro de unas décadas.<sup>64</sup>

El tema de la energía está íntimamente relacionado con la protección al medio ambiente y la necesidad de crear políticas públicas enfocadas a ello. Debido al descuido de mucho tiempo, hoy se enfrentan mundialmente amenazas a todos los niveles que deben empezar por ser abordadas localmente para lograr un combate más efectivo. En Serbia, el caso del carbón es muy característico de estas dificultades, ya que las emisiones contaminantes derivadas no han podido ser controladas, en parte debido a la alta dependencia que se tiene de este combustible. Tan sólo en 2005 (últimos datos disponibles) se consumieron más de 32 millones de toneladas de lignito para uso combustible,<sup>65</sup> generando poco más de cinco toneladas de dióxido de carbono *per capita*,<sup>66</sup> que no es una cantidad muy alta comparada con otros países y, sin embargo, bien podría ser reducida. La tarea evidente es idear modos de reducir tales emisiones, pero también es

---

<sup>63</sup> Ministerio de Minería y Energía, *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>65</sup> Oficina de Estadística de la República de Serbia, "Consumption of fuels in the Republic of Serbia, 2005", Belgrado, s/ fecha <en línea>

<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/drugastrana.php?Sifra=0010&izbor=odel&tab=43>

<sup>66</sup> División de Estadística de las Naciones Unidas, "Climate Change", en *Environmental Indicators*, Organización de las Naciones Unidas, septiembre 2007, <en línea>

[http://unstats.un.org/unsd/environment/air\\_co2\\_emissions.htm](http://unstats.un.org/unsd/environment/air_co2_emissions.htm)

necesario impulsar el desarrollo de tecnologías “limpias” en esta y otras industrias para disminuir los desechos tóxicos. Porque otro problema sensible es la falta de depósitos para el manejo adecuado de estos desperdicios. Los pocos que hay no son suficientes y, de todos modos, aún no poseen la tecnología suficiente. El peligro adicional a la contaminación del aire es que, cuando no son tratados, los residuos tóxicos llegan hasta los cuerpos de agua, lo que ha provocado altos niveles de contaminación en los principales ríos del país, particularmente el Danubio, el principal afluente. Afortunadamente, ya se están tomando las medidas necesarias para disminuir estos riesgos y mejorar las condiciones ambientales. Uno de los grandes logros, alcanzado hace cuatro años, fue la rehabilitación total de las zonas que quedaron contaminadas después de los bombardeos de 1999.<sup>67</sup> A partir de entonces, se ha trabajado en cercana colaboración con el Programa Ambiental de Naciones Unidas para realizar el mismo proceso en otras zonas altamente contaminadas por el uso de tecnologías inadecuadas y la contaminación industrial.

Aparte de constituir un problema ecológico, la contaminación se vuelve también cuestión de salud pública en el momento en que los individuos entran en contacto con ambientes contaminados o se exponen a sustancias tóxicas. La atención en estos y otros casos está garantizada por parte de los servicios de salubridad, que, gracias al amplio programa de reestructuración que desde hace algunos años se lleva a cabo, hoy pueden responder de manera más segura y efectiva a la población. Aunque este proceso no se ha completado, se estima que para el 2012 la operación del sector salud estará a la altura de los estándares de los países desarrollados.<sup>68</sup> Mientras tanto, mucho se ha avanzado. Las inversiones destinadas a la reconstrucción de hospitales y clínicas por todo el país fluyen a la par del dinero destinado a optimizar el equipamiento de todas las unidades médicas para poder prestar un mejor servicio a los usuarios. Junto con ello, hay

---

<sup>67</sup> Gobierno Serbio, “Environmental protection agreement signed with UN”, en *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Belgrado, 7 de mayo de 2004, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=1968&q=black+spots>

<sup>68</sup> Gobierno Serbio, “Transformation of Serbian health sector by 2012”, en *News – Government*, Gobierno Serbio, Belgrado, 16 de Julio de 2007, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=36622>

una variedad de proyectos con distintas instancias internacionales y otros Estados que prestan asistencia técnica especializada para mejorar también las capacidades del personal médico y administrativo del sector.

La propuesta general es promover un estilo de vida sano entre la población, mediante el buen uso y aprovechamiento de los servicios proporcionados por el Estado, además de intensas campañas de educación sanitaria para crear esta consciencia. Estos programas incluyen el control del consumo de tabaco, la prevención del contagio de VIH/SIDA y el fomento de la nutrición adecuada. Pero entre todas, la campaña más importante en el sector salud es la dedicada a incentivar la tasa de natalidad en el país. Bien es sabido que una de las cuestiones más delicadas en la región kosovar ha sido el alto índice de fertilidad de la población de origen albanés en comparación con la poca natalidad serbia. De acuerdo con las estadísticas serbias, el “crecimiento” poblacional ha sido negativo durante los últimos años en el país — -4.6 y -4.3 nacimientos por cada 1000 habitantes (sin contabilizar la situación en Kosovo y Metohija).<sup>69</sup> De casi siete millones y medio de habitantes, cerca del 30% está en un rango de edad entre 40 y 59 años; en el otro extremo, sólo el 15% es menor a 14 años.<sup>70</sup> Esta tendencia viene de décadas de muy bajas tasas de nacimientos y, de mantenerse, la pirámide poblacional corre el riesgo de invertirse. Ante estos alarmantes hechos, el gobierno serbio aprobó el 31 de enero de este año la Estrategia para el Incentivo de Nacimientos, cuyo propósito es que pronto exista una población estacionaria, es decir, que las generaciones futuras sean del mismo tamaño que las actuales.<sup>71</sup> Habrá que dar seguimiento a este caso para corroborar que en las

---

<sup>69</sup> Oficina de Estadística de la República de Serbia, “Vital Statistics. Population Movement of the Republic of Serbia in period 1999-2006”, *Oficina Estadística de la República de Serbia*, Belgrado, s/fecha, <en línea>

<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/drugastrana.php?Sifra=0013&izbor=odel&tab=1>

<sup>70</sup> Oficina Estadística de la República de Serbia, “Vital Statistics. Population of the Republic of Serbia, by big age groups and gender, 2006”, *Oficina Estadística de la República de Serbia*, Belgrado, s/fecha, <en línea>

<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/drugastrana.php?Sifra=0013&izbor=odel&tab=28>

<sup>71</sup> Yugoslav Survey, “Serbian Population Replacement”, *Survey RS*, Belgrado, no. 1, 2008, <en línea>

[http://www.pregled-rs.com/article.](http://www.pregled-rs.com/article.php?pid=853&id=25555&name=SERBIAN+POPULATION+REPLACEMENT&lang=en)

[php?pid=853&id=25555&name=SERBIAN+POPULATION+REPLACEMENT&lang=en](http://www.pregled-rs.com/article.php?pid=853&id=25555&name=SERBIAN+POPULATION+REPLACEMENT&lang=en)

próximas décadas la población serbia deje de ser una de las más envejecidas del mundo.

Después del sector salud, proporcionar una educación adecuada a la población es también una de las prioridades estratégicas del gobierno serbio. El objetivo ha sido, como en otras áreas, descentralizar y despolitizar el sistema educativo bajo el entendido de que esta regeneración permite distribuir mejor las inversiones (que no gastos) en el sector, como una de las condiciones para el futuro desarrollo de Serbia. Entre mayor capacitación y formación tenga un individuo, mayores serán sus posibilidades de conseguir un mejor empleo y satisfacer sus necesidades personales, así como contribuir al crecimiento del país.

El problema concreto es la baja matriculación de alumnos en los distintos niveles de educación. De acuerdo con el ministerio correspondiente, el 24% de la población mayor a 15 años solamente ha completado su educación primaria, mientras que 22% la tiene incompleta; en las zonas rurales, sólo el 20% de los niños asiste a la escuela. Aún más desalentador resulta que no más del 7% de la población del país cuenta con educación universitaria.<sup>72</sup> Con todo, estas son cifras mayores a las de la década anterior; paulatinamente, se ha logrado aumentar tanto el número de alumnos, como el de los que terminan algún nivel de educación. Asimismo, cada año son más las mujeres que se registran en las diferentes instituciones de todos los niveles, lo que significa que la equidad de género es una realidad en este ámbito. Tan sólo por mencionar un caso, en 2006 el 53.29% de los estudiantes de posgrado eran mujeres.

Diversos países han colaborado en el mejoramiento de la educación en Serbia a través de donaciones para incrementar la infraestructura y actualizar el equipamiento de las escuelas. El gobierno serbio se ha esforzado por conseguir que la Unión Europea proporcione becas a estudiantes serbios para estudiar en alguno de sus países miembros —razón por la cual, sobra decir, importantes partes de este sector de la población apoyan el ingreso de Serbia a la

---

<sup>72</sup> Gobierno Serbio, "Education policy must be harmonised with other priorities in society", en *News – Government Activities*, Gobierno Serbio, Belgrado, 17 de abril de 2008, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=45242>

Organización. Pero también tiene programas propios, especialmente dirigidos a subsidiar los estudios de niños y jóvenes en zonas rurales y marginadas, así como para incluir a la población gitana o romaní en los programas educativos, y un “Fondo para el Talento Joven” cuyo objetivo es otorgar premios y becas a estudiantes sobresalientes en todos los niveles y áreas.

Además de la inversión directa en programas educativos *per se*, otro programa interesante que desde hace tres años implementa el gobierno tiene que ver con el incremento de la seguridad en las escuelas. De acuerdo con un estudio realizado en 2006 y presentado por la delegación de UNICEF en Serbia, el 65% de los alumnos estuvo expuesto a tratos violentos por parte de sus compañeros, al menos una vez en tres meses; y, lo más grave, 32% expresó haber sufrido por el comportamiento violento de sus maestros.<sup>73</sup> El programa para atacar este problema fue denominado “Escuela sin Violencia” y se aplica por el momento en 10% de las escuelas del país, como parte de las medidas sistemáticas que el gobierno ha puesto en marcha para reducir las amenazas a la seguridad de los estudiantes. A principios de año, se otorgó un certificado a 26 escuelas por haber alcanzado las metas de este programa, que, cabe mencionar, es financiado mediante contribuciones voluntarias.

La política educativa implementada actualmente en Serbia tiene el objetivo de aumentar la calidad en los servicios correspondientes y ajustar los perfiles de los futuros trabajadores “a las demandas de la nueva economía basada en el conocimiento” y a las exigencias de los inversionistas extranjeros<sup>74</sup> que requieren de trabajadores adecuadamente capacitados y especializados. Por consiguiente, este enfoque ayudará a disminuir la tasa de desempleo en el país, que en el transcurso de 2007 se logró reducir de 21.6% que había en 2006, a 18.8%;<sup>75</sup> aunque entre los jóvenes menores de 30 años asciende a casi 48% (según cifras

---

<sup>73</sup> Gobierno Serbia, “Certificates granted to 26 schools that completed “School without Violence” programme”, en *News – Government – Press Conference*, Gobierno Serbia, Belgrado, 26 de febrero de 2008, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=43636&q=education>

<sup>74</sup> Gobierno de Serbia, *Second Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia*, Belgrado, 3 de agosto de 2007, p. 54.

<sup>75</sup> Gobierno Serbia, “Dinkic, Ilic meet with director of Internacional Labour organization”, en *News – Government – Statements of Ministers*, Gobierno Serbia, Belgrado, 28 de febrero de 2008, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=43718&q=employment>

de junio del 2007).<sup>76</sup> Con más herramientas, los jóvenes tendrán una mejor formación y esto les hará más fácil, al menos en teoría, encontrar un buen trabajo. Con las medidas dirigidas a mejorar las opciones e incrementar el empleo, se pretende disminuir a la mitad el número de desempleados para 2012. Reducir los impuestos a los salarios, modernizar el Servicio Nacional de Empleo, proporcionar entrenamiento adicional a quienes están en busca de empleo y a los trabajadores menos calificados y subsidiar a los desempleados son algunas de las disposiciones que el gobierno serbio ha emprendido durante los últimos dos años a este respecto y cuya continuidad es central si se quiere alcanzar la meta establecida.

Trabajar por la disminución del desempleo ha significado necesariamente adoptar una serie de medidas específicas a favor de las pequeñas y medianas empresas, el sector que más oportunidades de empleo ofrece actualmente, con casi dos tercios de la fuerza laboral participando en él. Adicionalmente, casi la mitad de las exportaciones serbias dependen de este sector, responsable también de coadyuvar con las políticas de inclusión de personas con alguna discapacidad y las de equidad de género. Los mismos empresarios se han comprometido a aumentar en 16% el número de empleos en este 2008<sup>77</sup> y, para ello, el gobierno también continuará otorgando facilidades al sector para operar. Entre ellas están los créditos para iniciar o expandir pequeñas y medianas empresas y un plan, a realizarse este año, para reducir gastos y procedimientos para iniciar negocios, “porque ese es el camino para un incremento en empleo y competitividad”,<sup>78</sup> de acuerdo con funcionarios gubernamentales, quienes también reconocen que aún hay mucho por hacer para mejorar las condiciones de negocios en Serbia.

Aún con las tareas pendientes, como ya se vio, en 2007 Serbia logró tener una tendencia positiva en el empleo por primera vez en seis años, un gran

---

<sup>76</sup> Gobierno Serbio, “Over RSD 2 billion to be set aside for active employment” en *News – Government – Press Conference*, Gobierno Serbio, Belgrado, 13 de junio de 2007, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=35145&q=employment>

<sup>77</sup> Gobierno Serbio, “New jobs, better employment conditions”, en *News – Government*, Gobierno Serbio, Belgrado, 16 de abril de 2008, <en línea>, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=45188&q=employment>

<sup>78</sup> Gobierno Serbio, “Government assists SMEs”, en *News – Economy*, Gobierno Serbio, Belgrado, 5 de junio de 2008, <en línea> <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=46430>

incentivo para los esfuerzos gubernamentales y empresariales en este sentido. Al mismo tiempo, los avances han generado una actitud mucho más positiva de parte de los organismos internacionales hacia Serbia, muestra de lo cual es la reciente apertura de una oficina permanente de la Organización Internacional del Trabajo en Belgrado con proyectos encaminados a fortalecer la capacidad de las instituciones vinculadas al mercado laboral y medidas para apoyar el empleo entre los jóvenes. Con estas y las demás iniciativas, se espera que el desempleo comience a descender verdaderamente a partir de que termine la ola de privatizaciones en 2009 y entonces el mejoramiento de las condiciones de vida en el país sea más sustantivo.

Buena salud protegida por los servicios adecuados y oportunos, acceso garantizado a la educación y disponibilidad de un empleo seguro, son las tres condiciones básicas para mantener a la población lejos de la pobreza. Por ello, el gobierno serbio ha trabajado arduamente en estas áreas y, mediante la implementación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (adoptada en 2003), entre 2002 y 2007 se logró disminuir por la mitad el número de pobres en el país, meta que se esperaba cumplir hasta 2010. Hoy, menos de medio millón de serbios vive en pobreza, es decir, el 6.6% de la población, cuando en 2002 era el 14.4%.<sup>79</sup> Pero a pesar de que la pobreza extrema como tal es casi un estado eliminado, todavía hay pobres, sí; y una buena parte está compuesta por grupos vulnerables como los gitanos y aquellos aún bajo las categorías de personas internamente desplazadas y refugiados. Es precisamente para atacar este problema que se han sistematizado políticas y objetivos, englobados en una estrategia general que abarca los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>80</sup> propuestos en el seno de Naciones Unidas y que Serbia, como tantos otros

---

<sup>79</sup> Dragan Vukmirović y Rachel Smith Govoni (eds.), *Living Standards Measurements Study. Serbia 2002-2007*, Oficina Estadística de la República de Serbia – Banco Mundial – Departamento para el Desarrollo Internacional, Belgrado, 2008, p. 10.

<sup>80</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a alcanzar en 2015, son: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, <en línea> <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

Estados, se ha propuesto alcanzar para el 2015. Es por ello que los plazos de muchas de las metas trazadas por el gobierno en las estrategias nacionales de los distintos ámbitos vencen en 2012, con la intención de cumplir, incluso antes de tiempo, con los compromisos mundiales contraídos en la Cumbre del Milenio.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza es “el plan del Gobierno [sic] para llevar a Serbia velozmente a través de la transición mientras al mismo tiempo se toman en consideración las necesidades de los más pobres y de la gente que no pueden utilizar las oportunidades que conlleva la transición”,<sup>81</sup> según explicaba el entonces Vice-Primer Ministro Božidar Djelić en la introducción al segundo informe sobre los avances al respecto. Con medidas adaptadas a las necesidades particulares del país, las directrices son: enfocar el crecimiento económico y el desarrollo dinámico al aumento del ingreso y la creación de empleos, prevenir que surjan nuevos focos de pobreza debido a las reestructuraciones que se siguen llevando a cabo, e implementar eficientemente los programas existentes y crear otros nuevos que dirijan sus esfuerzos a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más pobres y vulnerables, especialmente aquellos de las regiones menos desarrolladas del país.<sup>82</sup> Para lograrlo, empero, no bastan los esfuerzos emprendidos por el gobierno federal desde Belgrado; es necesario el involucramiento de todos los niveles de gobierno. Constantemente se insiste — tanto en documentos oficiales y declaraciones de funcionarios gubernamentales, como en medios de comunicación— en la importancia de la iniciativa local para obtener resultados óptimos de las medidas para reducir la pobreza en el país. No es sino la continuación de una tendencia global, gracias a la cual hay una creciente toma de consciencia sobre lo prioritario de la participación local activa en la resolución de los problemas nacionales (y mundiales, siendo el caso).

Con todas las medidas que se han puesto en marcha como parte de la transición y las que se sigan implementando, se estima que el país experimente

---

<sup>81</sup> Gobierno de Serbia, *Second Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia*, p. 2.

<sup>82</sup> Gobierno Serbia, “Three Strategic PRS Directions”, en *Poverty Reduction Strategy*, Gobierno de la República de Serbia, Belgrado, 2007, <en línea>  
[http://www.prsp.sr.gov.yu/engleski/tri\\_pravca/index.jsp](http://www.prsp.sr.gov.yu/engleski/tri_pravca/index.jsp)

un crecimiento sostenido durante los próximos años, promediado en 6.3% del PIB (llegando a 6.5% para 2010) y que la inflación revierta la tendencia actual a la alza para disminuir hasta 4% al final de esta década.<sup>83</sup> Más allá de los números duros, si Serbia logra alcanzar esta estabilidad macroeconómica, su desarrollo económico estará garantizado a mediano plazo. Pero para que estas políticas alcancen a la población y se reflejen de modo más tangible es necesario continuar fomentando el crecimiento de las exportaciones y la inversión en distintos sectores que puedan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como infraestructura de comunicaciones y transportes, suministro de energía, promoción y creación de empleos, educación y salud, retomando lo previamente expuesto. Asimismo, es indispensable disminuir los riesgos que implican la falta de reservas nacionales y la alta deuda externa que aún significa una gran carga para el presupuesto serbio de cada año.

Así las cosas, si el actual gobierno y los siguientes continúan trabajando en esta línea de crecimiento y estabilidad (no sólo en el área económica, sino a nivel general), es muy probable que Serbia logre eventualmente recuperar la posición protagonista que solía detentar en el contexto regional —y posteriormente redimir su prestigio mundial. Porque ese es otro frente que es necesario atender, el de la estabilidad en el sureste europeo, concretamente los Balcanes occidentales, pues ha sido relegado a segundo plano durante este comienzo de siglo, en pos de resolver primero las cuestiones domésticas más urgentes. A pesar de esto y de las dificultades por las que ha atravesado el país, es indudable que continúa siendo pilar de la estabilidad de una zona aún altamente volátil. La solidez de las condiciones serbias en materia de seguridad y desarrollo, en todas sus esferas, es un factor primordial para que, algún día, los Balcanes —todos los países de la región— dejen de ser considerados el “patio trasero” de Europa y se reintegren por completo a la vida política e institucional del continente, si así lo desean y, si

---

<sup>83</sup>Ministerio de Finanzas, “Memorandum on the Budget and Economic Policy”, Belgrado, octubre de 2007, en Milutin Dovijanić (trad.), “Macroeconomic Trends and Serbian Budget 2001-2007 and 2008-2010 Projections”, *Survey RS*, Belgrado, no. 3, 2007, <en línea> [http://www.yusurvey.co.yu/topstories/ts\\_view.php?id=159&type=1&PHPSESSID=15c65829f17d3aebcb26dc86f1e901b4](http://www.yusurvey.co.yu/topstories/ts_view.php?id=159&type=1&PHPSESSID=15c65829f17d3aebcb26dc86f1e901b4)

no, al menos no sean Estados marginados o relegados por estimarlos de “segunda categoría”.

Hoy en día, hay un solo factor que atenta verdaderamente contra los niveles de seguridad y desarrollo que ha alcanzado Serbia (y los Balcanes en su conjunto): Kosovo. Y no la “cuestión de Kosovo” como ha sido tratada los últimos ocho años, como un tema irresuelto, pendiente y hasta estancado en cierto sentido. Si siempre fue, de uno modo u otro, una amenaza a la seguridad nacional, en los últimos meses de 2007 la “cuestión de Kosovo” se volvió más real debido a la inminencia de la intervención extranjera directa en favor de la separación de la provincia del Estado serbio. En cambio, el 17 de febrero de 2008 dejó de ser amenaza para transformarse en un hecho consumado. Con la declaración unilateral de independencia adoptada por el parlamento kosovar, se rompen preceptos del derecho internacional, se burla la autoridad de las Naciones Unidas y, con ello, se atenta contra la condición de Estado de la República de Serbia, pues se han violado su soberanía y sus fronteras.

### 3.2. *Kosovo: ¿traición europea?*

Aún tratándose de iniciativas ligadas a intereses nacionales definidos, es innegable que las reformas que se han puesto en marcha en Serbia durante estos ocho años han estado, en gran medida, dictadas desde fuera. Y no podría ser de otro modo, pues la caída de Milošević representó el comienzo de un verdadero acercamiento a “Occidente”, mucho más profundo de lo que fue en la época de Tito, puesto que ahora no se trata solamente de entablar buenas relaciones y tomar las características del capitalismo que más convengan al desarrollo del país, sino de reproducir (entiéndase imitar) el sistema completo. Para ello, por ende, deben seguirse parámetros ya establecidos. Pero el caso de Serbia (a través de todas las mutaciones que ha sufrido en este tiempo) es otra de esas historias — que a menudo se repiten— sobre los múltiples intentos de la “comunidad” internacional por soslayar la soberanía y la autodeterminación de un pueblo (de varios, de hecho), cual si fueran obstáculos, en nombre de la paz y la seguridad

internacionales, la estabilidad regional y el bienestar de la población. Principios muy loables todos ellos (tanto los del capitalismo, si se quiere, como los perseguidos por la comunidad internacional), el problema radica en que la intención detrás no lo es. Las reglas son claras en cuanto a las medidas que deben implementarse para completar la transición en Serbia habiendo elegido la ruta hacia la Unión Europea. Hay disposiciones específicas que seguir, metas por alcanzar y políticas delineadas desde Bruselas que deben llevarse a cabo al pie de la letra para acceder al grupo.

Es muy probable que el la Unión Europea esté en el futuro de Serbia; es decir, que eventualmente (se habló alguna vez de 2006, después se dijo que en 2008; ahora la fecha se ha postergado hasta 2012 y no se puede descartar la posibilidad de que nuevamente se posponga) sea aceptada como miembro en todo derecho, inclusive a pesar de las diferentes posturas a nivel doméstico —no hay que olvidar que la coalición en el poder, bajo el mando del actual Presidente, Boris Tadić, es abiertamente pro-integracionista, mientras que la oposición rechaza fehacientemente unirse al bloque europeo bajo las condiciones planteadas, defendiendo el nacionalismo serbio en términos, precisamente, de soberanía y autodeterminación. Para el grupo de Tadić, con el Partido Democrático (*Demokratska stranka*, DS) a la cabeza —al que, por cierto, también pertenece el Ministro de Asuntos Exteriores Vuk Jeremić, un personaje ahora muy reconocido en la escena mundial por la intensa actividad diplomática que ha emprendido desde el año pasado—, la “vía europea” es la única posibilidad para Serbia de salir adelante en este proceso de desarrollo que ha emprendido y ha estado siempre a favor de trabajar por la “re-integración” a la familia europea. En el extremo opuesto del espectro político está el ex Primer Ministro Koštunica al frente del Partido Democrático de Serbia (*Demokratska stranka Srbije*, DSS) que ha expresado en múltiples ocasiones su rechazo a que el país se convierta en miembro de la UE a menos que se le permita *ser*, es decir, que no se le fuerce a adoptar medidas con las que no está de acuerdo o se le impongan parámetros que no necesariamente se aplican a su situación, recalcando (como ya se dijo

antes) que es imposible pretender que Serbia “se vuelva” europea, puesto que siempre lo ha sido.

Si bien en un principio —hablando de los primeros dos, quizá tres, años posteriores al cambio de régimen— ambos grupos pertenecían a aquella gran coalición que se unió para derrotar a Milošević en las urnas y que gozaba de sustancial apoyo internacional, con el paso del tiempo las diferencias en las visiones a futuro se profundizaron y cada partido tomó su propio rumbo. Hoy, aún después de logrados los acuerdos para formar el nuevo gobierno, es innegable que la élite política continúa dividida, lo mismo que el electorado.<sup>84</sup> Sin embargo, hay un tema alrededor del cual los criterios se unifican sin importar la afiliación política o las pretensiones respecto al prospecto de integrarse a la UE: Kosovo.

Desde que la OTAN bombardeara Belgrado en 1999 y se instalara la UNMIK en territorio kosovar, una cosa tenían clara los serbios (gobernantes y población): Kosovo seguía siendo parte inalienable de la Federación y cuando llegara el momento —negociadas las condiciones que garantizarían la satisfacción de la exigencia de mayor autonomía por parte de la población de origen albanés— la administración de la provincia volvería a sus manos. Serbia pudo no haber estado del todo de acuerdo con la administración provisional, pero sabía que era el mejor camino para resolver, a mediano plazo, la cuestión de Kosovo. Si las negociaciones al 10 de diciembre de 2007, fecha límite marcada por el Plan Ahtisaari para que Belgrado y Priština llegasen a algún acuerdo, no daban frutos concretos, al menos podía contar con la posibilidad de una renovación del mandato de la UNMIK en lo que buscaba una nueva ronda de pláticas con la representación albano-kosovar, con el compromiso de llegar a una solución pacífica que respetase la integridad territorial serbia.

Pero como con tantas otras fechas marcadas en calendarios que nunca se cumplieron, la presión del 10 de diciembre como límite sólo sirvió para entorpecer aún más un proceso ya de por sí lento y poco eficaz. Al mismo tiempo que las

---

<sup>84</sup> No en vano, en las últimas dos elecciones presidenciales (2004 y 2007) Tadić ha resultado ganador sólo por un pequeño margen sobre Tomislav Nikolić, del Partido Radical Serbio (*Srpska radikalna stranka*, SRS).

declaraciones de la UE (representada en la mayoría de los casos por Javier Solana, pero también por diversos jefes de Estado y ministros de asuntos exteriores) y Estados Unidos estaban llenas de elogios dirigidos a una Serbia que fuera capaz de reconocer haber perdido la batalla en Kosovo y aceptara su independencia, la actividad diplomática se potenció en la otra trinchera, desde donde el gobierno serbio aprovechaba cuanto foro le fuera concedido para expresar su terminante rechazo a la independencia de *su* provincia, haciendo cada vez más concesiones respecto a la autonomía kosovar. Todos los líderes serbios que se hicieron escuchar —Tadić y Koštunica, Jeremić en sus constantes viajes, Slobodan Samardžić, entonces Ministro para Kosovo y Metohija,<sup>85</sup> representantes de partidos políticos y de grupos religiosos, así como líderes de opinión en los medios de comunicación y otros grupos sociales—, recordaban a quienes pretendían apoyar las intenciones albano-kosovares que de acuerdo con la Constitución de la República de Serbia, con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 1999, e incluso según los principios establecidos en el Acta Final de Helsinki, documento base de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la independencia de Kosovo era un acto ilegal, violatorio de la soberanía y la integridad territorial serbias. Ni siquiera la presión europea los hizo retroceder; porque si alguna vez la condicionalidad de la UE era, además de incrementar la cooperación con la Haya, llegar a un acuerdo con Montenegro sobre la secesión, ahora éste se refería a Kosovo. Pero los mismos representantes serbios no se han cansado de afirmar que la cuestión de Kosovo y el ingreso a la UE son temas separados y que éste no puede depender de la otra.

Pocos días antes de que venciera el plazo, Jeremić reconoció que las negociaciones habían fallado, pero no por falta de voluntad serbia. La causa era la poca disposición albano-kosovar a acceder a algo menos que la independencia, confiados en que les sería concedida como “regalo” por su firme espera y con el apoyo de algunas potencias que ya desde antes habían anunciado que tomarían

---

<sup>85</sup> Recientemente, ha sido sucedido por Goran Bogdanović.

partido si al 10 de diciembre no había acuerdo.<sup>86</sup> Mientras los líderes albanos-kosovares creían que el apoyo estadounidense y europeo les bastaba para justificar sus acciones separatistas, el gobierno serbio hacía alusión directa a grandes estadistas occidentales del pasado en una campaña intitulada “Kosovo es Serbia” (*Kosovo je Srbija*) para promover la preservación territorial, donde abundaban frases célebres de personajes como Charles de Gaulle, Willy Brandt, Winston Churchill y John F. Kennedy en referencia a la necesidad de defender los intereses nacionales y la democracia y sus valores.<sup>87</sup> Y sí, el apoyo estaba ahí desde meses atrás y la declaración de independencia era inminente.

Serbia mantuvo hasta el final la esperanza de que la Unión Europea fuese respetuosa de la ley y velara por la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras como principios de derecho internacional, aunque nunca dejó de insistir en que sus relaciones con el bloque se verían gravemente afectadas en caso contrario. “Cualquiera que pretenda y desee tener a Serbia como su socio, debe saber que Serbia acepta la sociedad sólo estando completa y no como un Estado dividido”, leía un comunicado de Koštunica en aquellos días. Y agregaba que “cualquier oferta de compensación a cambio de la independencia unilateral de Kosovo-Metohija es absolutamente inaceptable para Serbia y un insulto a su dignidad.”<sup>88</sup> Como esta declaración, siguieron muchas en el mismo tono de rechazo. Si ya el tema de la independencia era constantemente atacado, cuando la Unión Europea anunció que enviaría una misión a Kosovo para ayudar a sus líderes a crear las instituciones requeridas para formar el gobierno del pretendido Estado, las críticas serbias se agudizaron. Esta medida sólo resultaría en la creación de un Estado títere sujeto a los designios de Estados Unidos y la UE —y otros tantos países, aliados incondicionales de los estadounidenses. Además,

---

<sup>86</sup>Gobierno Serbio, “Proclamation of Kosovo Independence would negatively affect regional stability” en *News – Kosovo and Metohija*, Gobierno Serbio, Belgrado/Nueva York, 7 de diciembre de 2007, <en línea>, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=41551>

<sup>87</sup> Gobierno Serbio, “Media campaign themed ‘Kosovo is Serbia’ kicks off” en *News – Kosovo and Metohija*, Gobierno Serbio, Belgrado, 5 de diciembre de 2007, <en línea>, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=41486>

<sup>88</sup> Gobierno Serbio, “Offer to give compensation in return for Kosovo’s unilateral independence is insult to Serbia’s dignity” en *News – Kosovo and Metohija*, Gobierno Serbio, Belgrado, 10 de diciembre de 2007, <en línea>, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=41641>

aceptar el arribo de la EULEX (nombre de la misión europea) significaría reconocer en cierto modo el Plan Ahtisaari, una iniciativa que fue terminantemente descartada desde el inicio como posibilidad para la resolución del asunto, tanto en Belgrado como por las mismas Naciones Unidas, y que en uno de sus anexos estipulaba que la autoridad de un Kosovo independiente estaría supervisada por la OTAN. Al respecto, las palabras del entonces Primer Ministro Koštunica:

[...] si E[stados] U[nidos] decide que los separatistas albanos declaren la independencia unilateral, entonces estará completamente claro por qué la OTAN bombardeó Serbia y desplegó sus tropas en Kosovo-Metohija.

[...] [T]odos saben que no puede existir tal cosa como una independencia monitoreada, porque monitoreo e independencia son términos mutuamente excluyentes.

Hasta ahora, el nombre verdadero para los Estados monitoreados era Estados títere y ahora podemos ver cómo E[stados] U[nidos] y la OTAN están tratando de poner eso en práctica.<sup>89</sup>

No hay necesidad de ampliar estas palabras, pues su certeza es innegable: el ataque militar de 1999 fue para terminar de derrotar a una Serbia ya de por sí debilitada por la guerra y destruida por las ambiciones de su dirigencia y así evitar que resurgiera la “amenaza” del expansionismo que las potencias suponían dominaba la política exterior de Milošević. No fue un asalto a la integridad yugoeslava solamente, sino un golpe directo a su miembro más poderoso. Años después, patrocinar la escisión de Montenegro iba en el mismo sentido —aunque, en ese caso, el Estado resultante fue más viable de lo que pudiera ser ahora Kosovo, pues contaba ya con muchas de las instituciones y la experiencia necesaria para consolidarse rápidamente, haciéndolo menos dependiente a futuro de la ayuda externa. ¿Cómo no defendería Estados Unidos su base militar más

---

<sup>89</sup> Gobierno Serbia, “US, NATO try to make puppet state in Kosovo”, en *News – Kosovo and Metohija*, Gobierno Serbia, Belgrado, 6 de diciembre de 2007, <en línea>, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=41512>

grande en Europa y los europeos tres importantísimas redes de comunicación,<sup>90</sup> si son “logros” que provienen de la intervención militar de 1999?

Kosovo, como fenómeno, ha sido una confirmación más —la última— de la cruzada que desde principios de los noventa se inició en contra de Serbia y de que, no importa cuántas advertencias se hagan y cuántas razones se den, al final, todas son pasadas por alto cuando se trata de los intereses de los países más poderosos. Cuando el pasado 17 de febrero el parlamento kosovar aprobó una declaración unilateral de independencia, sus patrocinadores otorgaron inmediatamente reconocimiento al “nuevo Estado”, vanagloriándose del triunfo de la autodeterminación del pueblo kosovar y olvidando, por consiguiente, que el serbio tiene los mismos derechos. Pero estos segundos no importan porque — para los europeos— de este modo el pueblo kosovar ha sido rescatado al fin de las fauces del monstruo serbio que lo ha reprimido violentamente durante tantos años y ha buscado, incluso, desaparecerlo. Una visión así sesgada sólo pudo ocasionar que el parlamento serbio celebrara una sesión urgente en la que 225 de los 234 miembros presentes (la asamblea está compuesta por 250 parlamentarios) aprobaran una decisión para anular la declaración de independencia de Kosovo y Metohija por inconstitucional.<sup>91</sup> Las fronteras del país habían sido violentamente alteradas y el gobierno fue llamado a emprender la defensa de la integridad territorial serbia y el respeto a su soberanía por todos los medios pacíficos, políticos y diplomáticos que considerara pertinentes.

---

<sup>90</sup> Alexis Troude, “Kosovo on the Geopolitical Chessboard”, en *In Press. Kosovo Status Crisis, The Kosovo Compromise Project – Institute 4S*, Bruselas, mayo-junio 2008, p. 11, <en línea> [http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo\\_Compromise\\_Newsletter\\_03\\_maj08.pdf](http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo_Compromise_Newsletter_03_maj08.pdf)

La base militar estadounidense es *Bondsteel*, complejo de 750 hectáreas construido en 1999 cerca de la población de Uroševac, en el sureste kosovar y que se encuentra a tan sólo 40 kilómetros de los corredores pan-europeos de transporte VIII y X, el primero de los cuáles corre del Mar Adriático al Mar Negro pasando por Albania, Macedonia y Bulgaria y el segundo de Europa Central al Mar Egeo, cruzando por Serbia. El tercer corredor referido es el IV, de Alemania a Turquía, Kosovo estratégicamente cerca de él.

Este proyecto está a cargo de un centro de investigación sin fines de lucro basado en Bruselas, el *Institute 4S- Symbol of Serbian Synergy Scope*, cuyo objetivo es restituir el debate constructivo sobre las alternativas para la solución de la cuestión de Kosovo.

<sup>91</sup> Gobierno Serbio, “Parliament confirms Decision tu annull illegal acts pertraining to Kosovo-Metohija’s unilateral declaration of independence”, en *News – Kosovo and Metohija*, Gobierno Serbio, Belgrado, 18 de febrero de 2008, <en línea>, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=43294&q=annul+decision>

Si, regresando a la teoría, la salvaguarda de las fronteras estatales es una cuestión de seguridad nacional y los intereses estratégicos suelen ser resguardados militarmente en situaciones de riesgo, ¿por qué el gobierno serbio se limitó a desconocer el acto, en lugar de enviar inmediatamente al ejército a Kosovo y evitar la modificación de sus fronteras? La respuesta es tan sencilla que incluso fue obviada por muchos de los observadores: no puede darse ese lujo. Hay que recordar (una vez más) que Serbia ha sido considerada por mucho tiempo la culpable de todo lo sucedido en los años noventa, de ser el agresor y desestabilizador de los Balcanes, de las violaciones a los derechos humanos y de perseguir una política expansionista a ultranza —que no era otra cosa más que medidas (sí, desesperadas, pero de ningún modo expansionistas) para mantener la integridad de Yugoslavia. Aun si estas acusaciones no son justas, pues no puede recaer sobre un solo actor la responsabilidad de varios involucrados, Serbia a la fecha sigue cargando con la mala imagen que le generó la gran campaña que se emprendió en su contra. Incluso contando con el respaldo militar de Rusia, si en estos momentos se dispara una sola munición, será Serbia y su objetivo será kosovar; si se conociera de algún abuso de poder militar, sería uno perpetrado por un elemento serbio en contra de algún civil kosovar inocente; al menos ante los ojos de muchos, así sería. Y si Serbia está realmente comprometida con la solución pacífica del problema, mantendrá su actitud conciliadora y los medios diplomáticos, cueste lo que cueste. Además, legalmente el control de las fronteras y el mantenimiento del orden en Kosovo ha estado todo este tiempo en manos de “la presencia internacional de seguridad” auspiciada por las Naciones Unidas. De acuerdo con lo estipulado en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, la aplicación de la ley y la administración de justicia no dependen directamente de Belgrado, sino del régimen administrativo interino a cargo de la UNMIK. Así, cualquier acción militar o policíaca para proteger las fronteras del Estado y evitar la secesión de la provincia, no sólo provocaría que se renovara y agudizara la condena internacional, sino que sería ilegal, precisamente el argumento de Serbia en contra de la declaración de independencia kosovar.

Ha pasado más de medio año desde que Kosovo proclamara unilateralmente su independencia y, sin embargo, nada ha tomado forma aún. Fuera de unos símbolos nacionales más bien pre-fabricados —la bandera estaba ya en manos de muchos kosovares el pasado 17 de febrero, detentando, curiosamente, los colores de la UE, y el concurso para elegir el nuevo himno nacional tuvo tan sólo un participante— no hay nada que ayude a tener otra imagen de Kosovo que no sea la de falso Estado. Claro que para Estados Unidos y sus aliados europeos la reciente aprobación de una constitución preparada por funcionarios de Bruselas, es una prueba “fehaciente” de que la “República de Kosovo” está desarrollando las bases para convertirse, dicen que pronto, en un miembro en pleno derecho de la comunidad internacional. Fatmir Sejdi, el denominado presidente kosovar, incluso ha ido más lejos al afirmar presuntuosamente “que con la entrada en vigor de la Constitución [*sic*] ‘concluye el ciclo de construcción del Estado kosovar’.”<sup>92</sup> Por su parte, Hasim Thaçi, el autodenominado primer ministro, cayó en una gran contradicción en una entrevista concedida al diario español *El País*, al afirmar que, entrando en vigor la constitución, Kosovo podría “actuar como un Estado soberano e independiente con la presencia de las tropas de la OTAN.”<sup>93</sup> Claro, porque la intervención militar extranjera es un ejemplo de pleno ejercicio de soberanía en los Estados títere.

Pero Kosovo no es un Estado; es, legalmente, una provincia serbia. Y aunque fuera un Estado, no sería uno independiente (recordando la sentencia de Koštunica, ya citada, sobre el monitoreo de las independencias) pues la “comunidad” internacional está facultada “constitucionalmente” para supervisar las políticas de justicia, policíacas y fronterizas,<sup>94</sup> restándole soberanía. Como plantea

---

<sup>92</sup> El País, “Entra en vigor la Constitución de Kosovo”, en *El País*, Priština, 15 de junio de 2008, <en línea>  
[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Entra/vigor/Constitucion/Kosovo/elpepuint/20080615elp epuint\\_7/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Entra/vigor/Constitucion/Kosovo/elpepuint/20080615elp epuint_7/Tes)

<sup>93</sup> Hasim Thaçi, “Entrevista: Hasim Thaçi Primer ministro de Kosovo”, *El País*, Priština/Madrid, 17 de mayo de 2008, <en línea>

[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Queremos/Serbia/UE/OTAN/elpepiint/20080517elpepiint\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Queremos/Serbia/UE/OTAN/elpepiint/20080517elpepiint_10/Tes)

<sup>94</sup> *Ídem*.

Timothy Garton Ash, profesor de estudios europeos de la Universidad de Oxford, en una contribución al diario italiano *La Repubblica*:

En la confusión alrededor de la declaración de independencia de Kosovo, pocos se detuvieron a observar de cuán extraordinario documento se trata. Está sujeta a tantas cláusulas, obligaciones y reservas (muchas respecto a la protección de la minoría serbia restante), tan llena de compromisos a consultar, honrar y obedecer a los patrones internacionales de la provincia, que es también una declaración de dependencia. [...] Parece casi escucharse la voz del asesor occidental que dicta sobre la espalda del kosovar que escribe.<sup>95</sup>

No ha importado poner de lado preceptos y principios legales que constituyen la base de las relaciones internacionales contemporáneas; lo que es más, las potencias han justificado estas omisiones con argumentos pragmáticos sobre la pérdida de autoridad moral de Serbia sobre Kosovo o la necesidad de intervenir en vista del fracaso de las negociaciones. Pero, ¿qué autoridad moral tiene Estados Unidos para entrometerse en una situación que sólo atañe a serbios y kosovares, una cuestión *nacional*? Los intereses económicos y geopolíticos son innegables, pero, evidentemente, esa no es la razón que argumentan las potencias. Por otro lado, ¿no es acaso responsabilidad de esa misma “comunidad” internacional que las negociaciones se hayan estancado? La posición inamovible de la dirigencia kosovar estaba motivada, ha quedado claro, por las promesas hechas desde Bruselas de apoyar el separatismo kosovar cualesquiera fueran los resultados de las pláticas con Belgrado. De lo contrario, es muy probable que hubieran buscado con mucha mayor formalidad llegar a algún tipo de acuerdo con Serbia.

Resulta sumamente contradictorio que, de una parte, la autoridad de las Naciones Unidas haya sido desafiada con las decisiones unilaterales de Estados Unidos, la OTAN y Priština tomadas fuera del Consejo de Seguridad, y que, en el otro extremo, esos mismos actores insistan en que Kosovo sea admitido como

---

<sup>95</sup> Timothy Garton Ash, “Il male minore per il Kosovo”, *La Repubblica*, Roma, 22 de febrero de 2008, <en línea> <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/02/22/025il.html>

Estado miembro de la Organización. Eso significaría, por supuesto, que la entidad gozase de un reconocimiento internacional generalizado, cuestión que está aún muy lejos de suceder —no son ni 50 los países que han reconocido la independencia de Kosovo y el entusiasmo inicial por hacerlo ha sido olvidado; cuando más, son varios los países que han dicho que apoyan la continuación de las negociaciones entre Belgrado y Priština, pero eso de ningún modo significa el reconocimiento como Estado. Por otro lado, para que el Consejo de Seguridad pueda emprender cualquier acción a favor de Kosovo —sea autorizar una nueva misión internacional (el caso de la EULEX) en el territorio, lo mismo que aceptar su eventual solicitud de membresía en las Naciones Unidas— se requeriría un consenso entre las potencias, pues todos los integrantes del denominado “G5” — China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia— tendrían que abstenerse de utilizar su poder de veto. Es bien sabido, no obstante, que Rusia y China de ningún modo avalarán una resolución que implique el reconocimiento de la independencia unilateral de Kosovo o que de cualquier modo vaya en contra de los intereses de Serbia. Esta actitud, según explica Aleksandar Mitić, director del proyecto no gubernamental “Compromiso de Kosovo”, está bien fundada:

Serbia y Rusia han prometido no permitir que Kosovo se convierta en miembro de las N[aciones] U[nidas] por una buena razón. Sin la membresía de N[aciones] U[nidas], la legitimidad internacional de Kosovo permanecerá en el limbo. No se trata solamente de símbolos abstractos, también de practidades de la vida diaria: no N[aciones] U[nidas] significa no membresía en la mayoría de las organizaciones internacionales.<sup>96</sup>

Sin su participación en estas instituciones, es muy sencillo poner en duda las posibilidades de que el autoproclamado país funcione en la práctica.

Por supuesto que la actitud de Rusia no se trata de un intento intransigente por soslayar la existencia de un país. Es emprender la defensa de un Estado aliado tradicional, levantar la voz en contra de la inmoralidad e ilegalidad con la

---

<sup>96</sup> Aleksandar Mitić, “On The Road To Nowhere. Lessons and Controversies of Kosovo’s UDI”, en *In Press. Kosovo Status Crisis, The Kosovo Compromise Project* – Institute 4S, Bruselas, mayo-junio 2008, p. 2, <en línea>  
[http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo\\_Compromise\\_Newsletter\\_03\\_maj08.pdf](http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo_Compromise_Newsletter_03_maj08.pdf)

que han actuado las otras potencias, como dijera el entonces Presidente Vladimir Putin al momento de la declaración unilateral de independencia de Kosovo. Los rusos siempre pugnaron por una salida negociada al conflicto, pero, como expresara su embajador ante las Naciones Unidas, Vitaly Churkin, enfatizando que se trataba de un asunto que atañía exclusivamente al Consejo de Seguridad y no a la Unión Europea, como se pretendía.<sup>97</sup> Así como se elaboró una hoja de ruta para el conflicto palestino-israelí, la propuesta rusa para Serbia y Kosovo era crear una dinámica similar, con la esperanza y la voluntad para llegar a mejores resultados.

Habiendo advertido sobre los riesgos que correrían las relaciones internacionales al aceptar la independencia de Kosovo, las insistencias de la Federación Rusa fueron pasadas por alto. El domingo 17 de febrero de 2008 todas las televisoras mostraron las mismas imágenes a nivel mundial: el parlamento kosovar adoptando su declaración de independencia mientras miles de personas celebraban en las calles de Priština ondeando banderas albanas y George W. Bush emitía un mensaje desde África celebrando la autodeterminación kosovar. Todo perfectamente orquestado con anterioridad. ¿La reacción de Rusia?: indignación. También expresó un profundo sentimiento de traición a los proyectos que en los últimos años se han forjado entre ella y la Unión Europea. Antes del reconocimiento de la UE a Kosovo, explicaba a mediados de febrero el ministro del exterior ruso, Mikhail Kamynin, los planes eran fortalecer la seguridad en el continente mediante la formación de un área común en la que la responsabilidad de protección fuera compartida. Asimismo, se suponía que las potencias europeas estaban trabajando junto con Rusia para fortalecer el rol de las Naciones Unidas como garante de la paz y la seguridad internacionales.<sup>98</sup> En cambio, ahora Rusia fue orillada a advertir sobre la posible utilización de su derecho a veto si se continúa la transgresión de sus intereses y los de Serbia.

---

<sup>97</sup> The Moscow News, "Russia Warns Kosovo Over Independence", en *News – The Moscow News*, Moscú, no. 01-02 2008, 17 de enero de 2008, <en línea> <http://mnweekly.ru/news/20080117/55304112.html>

<sup>98</sup> Kommersant, "Russia's Foreign Minister Blamed Separatism Encouragement on EU", *Kommersant*, Moscú, 20 de febrero de 2008, <en línea> <http://www.kommersant.com/p-12086/Kosovo/>

Una vez más, sin importar lo que en el futuro suceda, se ha llevado al límite la estabilidad en los Balcanes. A raíz de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, el desbalance de poder entre las fuerzas regionales ha crecido sustancialmente y la inestabilidad, derivada de la incertidumbre, va también en aumento. Kosovo continúa en el mismo limbo institucional y jurídico que antes, pero eso no significa que otros ánimos separatistas en la región no puedan resurgir. En el mejor de los casos, los países balcánicos deberán comenzar a atender con mucha mayor atención las demandas de reivindicación nacional de sus minorías. Los líderes albanos en Macedonia, por ejemplo, comienzan a exigir mayores derechos políticos, mientras que en Bosnia y Herzegovina, el parlamento de Republika Srpska adoptó una resolución para llevar a cabo un referendo sobre su independencia en caso de que la mayoría de los miembros de la ONU reconozca a Kosovo.<sup>99</sup>

Si los líderes europeos y estadounidenses en verdad están convencidos de que Kosovo no sienta un precedente en la escena internacional, están equivocados. Es claro que para esos países no lo es, pues ni Reino Unido permitiría la escisión de Escocia, ni Estados Unidos la de Puerto Rico y tampoco Irak aceptará la creación de un Estado kurdo o Israel la de Palestina. Ni qué decir ya de la posibilidad de que los movimientos separatistas en el Tíbet, Chechenia, Quebec, Osetia del Sur, el País Vasco o Cachemira, sólo por nombrar algunos casos, tengan el mismo éxito. Pero para los representantes de esas minorías y otras tantas, Kosovo constituye un “ejemplo” a seguir y exigen que internacionalmente se responda a sus demandas del mismo modo en que a las albanos-kosovares.<sup>100</sup> Más aún, muchos de los conflictos intra-estatales a los que pertenecen estos casos son anteriores al que implica a Kosovo y, sin embargo, no

---

<sup>99</sup> Ian Bancroft, “Early Toll of Kosovo’s UDI”, en *In Press. Kosovo Status Crisis*, The Kosovo Compromise Project – Institute 4S, Bruselas, mayo-junio 2008, p. 4, <en línea>  
[http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo\\_Compromise\\_Newsletter\\_03\\_maj08.pdf](http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo_Compromise_Newsletter_03_maj08.pdf)

<sup>100</sup> Algunas de las voces que se han alzado en este sentido pertenecen a la Organización de las Naciones y los Pueblos No Representados, cuyos casi setenta miembros incluyen una tribu del Río Búfalo en el corazón de Estados Unidos y que, a pesar de sus distintas aspiraciones, se han unido para exigir, por ejemplo, tener una representación en foros como las Naciones Unidas. Organización de las Naciones y los Pueblos No Representados, “Introduction”, *Organización de las Naciones y los Pueblos No Representados*, La Haya, 2008, <en línea>  
<http://www.unpo.org/content/view/7782/239/>

han sido puestos en una mesa de negociaciones con tanto ímpetu como se ha resuelto esta cuestión —no que la negociación sobre el estatus final de Kosovo haya realmente prosperado, pero sí se trata de un asunto a cuya resolución se volcaron todos los esfuerzos de las potencias en los últimos dos años. En el extremo opuesto, por ejemplo, después de tantas décadas de lucha (política, diplomática y armada), los palestinos continúan a la espera de que el momento sea “propicio” para que la tan anunciada creación de su propio Estado sea efectiva.

Así, el precedente se ha creado y las exigencias derivadas son absolutamente legítimas en la mayoría de los casos, motivo de sobra para dividir a los países de las Naciones Unidas sobre el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente. No será inaudito presenciar, además, una agudización de las tensiones en todas aquellas regiones del globo donde este “doble parámetro” sobre la integridad territorial de los Estados ha causado conmoción entre los aspirantes secesionistas.<sup>101</sup> Tal como se cuestiona Jean-Arnault Dérens en un artículo publicado en *Le Monde diplomatique* a principios de año: “¿Será tiempo de poner nuevamente sobre la mesa todas las reivindicaciones territoriales y de definir nuevas fronteras que serán por fin ‘justas’ ya que coincidirán con la repartición étnica de las poblaciones?”<sup>102</sup> Más adelante el autor reconoce que la mera posibilidad de un escenario donde se redibujen las fronteras estatales es “extravagante” y, sin embargo, adelantaba que, aunque no fuera esa la intención, la declaración unilateral de independencia de Kosovo, como hecho, tendría eco como precedente “si los portadores de otras reivindicaciones nacionales lo consideran como tal.”<sup>103</sup>

Abordar este tema bajo el conocido argumento de “por qué ser minoría en un país, si en el propio se podría ser mayoría” es absurdo. De nuevo, si a esta manifestación se le da trato de principio, su aplicación en otros contextos no

---

<sup>101</sup> Bancroft, *Op. Cit.*

<sup>102</sup> Jean-Arnault Dérens, “La boîte de Pandore des frontières balkaniques”, en *Le Monde diplomatique*, París, enero de 2008, <en línea>  
<http://www.monde-diplomatique.fr/2008/01/DERENS/15479>

<sup>103</sup> *Ídem.*

debería ser cuestionada. Más aún, este tipo de razonamiento sólo alienta la intolerancia y perjudica la convivencia pacífica entre los pueblos, situaciones opuestas a las que la “comunidad” internacional ha fomentado durante los últimos, por lo menos, sesenta años.

Con todo, la mayor amenaza sigue siendo para la propia región del sureste europeo. Resulta ineludible formular la misma pregunta una y otra vez —y será más incesante mientras este limbo institucional se perpetúe: ¿habrá una re-balcanización de los Balcanes? Probablemente ya está sucediendo. Y el sendero ha sido abierto para que esto se propague por toda Europa y atente contra los principios mismos de su proyecto más ambicioso, la Unión Europea. Pero esto es producto de su misma actuación irreflexiva e irresponsable. Para Francisco Veiga, reconocido académico español y experto en temas balcánicos, “lo que pudo haber sido un fino ejercicio en el camino de la integración europea, se transformó con rapidez en un burdo tira y afloja entre poderes hegemónicos”,<sup>104</sup> que no hace más que sembrar dudas respecto a la coherencia entre los fundamentos y los actos de los promotores, también en su momento, de la desaparición de la antigua Yugoslavia y la definición de las fronteras resultantes —donde, por cierto, se había respetado la inclusión de Kosovo en Serbia.

No es una exageración hablar de la violación de los principios del derecho internacional en el caso de la autoproclamada independencia de Kosovo, pues tal parece que aquellos “debe[n], a veces, rendirse a realidades políticas subjetivas.”<sup>105</sup> Pero, ¿cuándo y bajo qué criterios (o los de quién)? Las referencias al nacionalismo y los argumentos sobre el respeto a la soberanía y la integridad territorial no son demagogia. Las declaraciones sobre la “conveniencia” de la independencia de la provincia (porque legalmente eso es) en pos de la estabilidad en la región y las alusiones al “eterno” sufrimiento de la población albano-kosovar

---

<sup>104</sup> Francisco Veiga, “Kosovo y la ‘rebalcanización’ de Europa”, en *El País*, Madrid, 2 de mayo de 2008, <en línea>

[http://elpais.com/articulo/opinion/Kosovo/rebalcanizacion/Europa/elpepiopi/20080502elpepiopi\\_5/Tes](http://elpais.com/articulo/opinion/Kosovo/rebalcanizacion/Europa/elpepiopi/20080502elpepiopi_5/Tes)

<sup>105</sup> Juan Garrigues, *Kosovo: Más allá de los titulares*, Programa de Paz y Seguridad, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE, Madrid, febrero de 2008, p. 1, <en línea> <http://www.fride.org/publicacion/364/el-debate-sobre-kosovo-mas-alla-de-los-titulares>

a manos de los “terribles” serbios, sí lo son. Porque si bien es cierto que la convivencia entre serbios y albanos en Kosovo ha estado marcada en ocasiones por capítulos de extrema violencia, es una falacia creer que los victimarios han sido siempre los serbios. Los líderes occidentales no quieren percatarse de que los albanos-kosovares están aún menos interesados que los serbios en el multiculturalismo.<sup>106</sup> Por otro lado, nada tiene de conveniente la “solución” que se ha dado a la cuestión kosovar. Por el contrario, esta decisión ha creado y continuará generando más problemas de los que la “comunidad” internacional está dispuesta a aceptar por ahora.

Si esta actitud de las potencias no sorprende —pues su voluntad casi siempre define el curso de los acontecimientos en cualquier parte del mundo—, tampoco debiera causar desconcierto la supuesta “intransigencia” serbia. Incluso a la luz de los hechos, Occidente aún no logra comprender la profundidad de los vínculos de Serbia con Kosovo y sus implicaciones políticas, pero también afectivas. La obstinación real está en todos aquellos que han reconocido la independencia unilateral de Kosovo sin importar el resquebrajamiento del orden jurídico internacional e imponiendo su visión; no en quienes defienden la integridad del Estado serbio.

Para algunos, “la cuestión de Kosovo” ha sido resuelta pues, finalmente, la región ha adquirido un supuesto estatus legal definido. Pero mientras en Belgrado no se reconozca la autoproclamada independencia y Moscú continúe apoyando incondicionalmente esta posición, Kosovo seguirá siendo un tema pendiente —y una carga para el sector de la “comunidad” internacional que componen esos pocos países que otorgaron ya su reconocimiento. El aspecto más delicado que perdure quizá sea la situación en la zona sur de Serbia y en el norte de Kosovo, en total cuatro municipalidades de composición étnica distinta al grueso de la población general: el Valle de Preševo en el sureste serbio con su población mayoritariamente albana y Kosovska Mitrovica en Kosovo, el más significativo

---

<sup>106</sup> George Jonas, *National Post*, citado en *In Press. Kosovo Status Crisis*, The Kosovo Compromise Project – Institute 4S, Bruselas, mayo-junio 2008, p. 6, <en línea> [http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo\\_Compromise\\_Newsletter\\_03\\_maj08.pdf](http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo_Compromise_Newsletter_03_maj08.pdf)

enclave serbio. Ninguno de los dos grupos ha quedado satisfecho con la independencia declarada en Priština. Para los albanos en esa región de Serbia, un Kosovo independiente es un punto de atracción que pudiera alentar el surgimiento de otros movimientos separatistas, con miras a anexas la región al supuesto nuevo Estado. En cambio, para los serbo-kosovares en el cinturón entre la provincia y Serbia central, el mismo hecho produce un ambiente de gran inseguridad, pues sujetarse a las disposiciones de un gobierno albanos los pondría en situación de franca desventaja si no contaran con la protección del aparato gubernamental serbio.

Aun cuando ninguna de las partes lo acepte oficialmente, la partición de Kosovo es innegable, *de facto*, si no *de jure* —y no es resultado de su declaración unilateral de independencia, sino que así ha sido durante los últimos años. Si la sociedad está dividida, la clase política en particular es aún más tajante al respecto y la posibilidad de una reconciliación, a menos de momento, parece lejana. Mientras en Priština se insiste en la integridad de Kosovo, en Belgrado la lógica es bastante simple habiendo sido declarada nula la secesión: “una parte de nulo es nulo, un cuarto o una décima parte de nulo sigue siendo nulo.”<sup>107</sup> Lamentablemente, todo apunta a que el conflicto se congele nuevamente por tiempo indefinido.

Repercusiones habrá muchas y, en el plano internacional, algunos efectos ya se sienten. Las potencias vuelven a enfrentarse por influir el futuro de una región que siempre las ha dividido. Más aún, si la política de los herederos occidentales del triunfo en la pugna ideológica soviético-capitalista ha sido neutralizar la actuación internacional rusa, el gran error de propiciar la independencia kosovar trae al “enemigo” de vuelta. La firmeza en la posición de Rusia a este respecto es un reto directo a la imposición de la voluntad de Estados Unidos y la Unión Europea. Además, se ha puesto en evidencia nuevamente la debilidad en el funcionamiento del Consejo de Seguridad y su incapacidad de

---

<sup>107</sup> Mitić, *Op. Cit.*, p. 2.

consenso.<sup>108</sup> Churkin, el representante ruso ante las Naciones Unidas, expresó su incredulidad sobre los acontecimientos:

Creemos que lo que ha sucedido es una especie de realidad virtual de tipo 'Matriz', que no puede ser reconocida como una realidad internacional legal hasta y a menos que haya un acuerdo entre las partes y una nueva decisión del Consejo de Seguridad sobre algo que replazase la Resolución 1244.<sup>109</sup>

Real o virtual, derivado de esta irresolución, los países miembros de la OTAN actuaron por cuenta propia una vez más (tal como lo hicieron en 1999 en la misma zona). El mensaje era el mismo: “no esperaremos un consenso que no llegará”. Impulsaron una independencia contraria a los designios internacionales anteriores y que violenta la integridad de un Estado que, por otro lado, pretenden se una a la Organización.

Queda claro, como afirma el investigador Michael Radu, que los acontecimientos actuales en lo tocante a Kosovo son producto de la guerra que desde hace casi una década la OTAN decidió emprender contra Belgrado<sup>110</sup> con el mismo pretexto. No se trata realmente de un conflicto de albanos secesionistas contra Serbia, sino de la manipulación del nacionalismo de los primeros para satisfacer los intereses de las potencias en su lucha para destruir lo que sólo es un fantasma yugoeslavo: el chovinismo serbio. Aun cuando los líderes occidentales insisten en ver en Koštunica —incluso después de su partida— y en Nikolić dirigentes que les recuerdan a Milošević o al recién capturado Radovan Karadžić,<sup>111</sup> presidente de Republika Srpska en los noventa y acusado de cometer genocidio durante la guerra de esa época, el nacionalismo de los

---

<sup>108</sup> Jos Boonstra, *Kosovo: el camino por delante*, Programa de Democratización, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, febrero de 2008, p. 1, <en línea> <http://www.fride.org/publicacion/365/kosovo-el-camino-hacia-el-futuro>

<sup>109</sup> Dmitry Gornostaev, “UN Security Council Disagrees on Kosovo”, *Kommersant*, Moscú, 13 de marzo de 2008, <en línea> [http://www.kommersant.com/p866170/Kosovo\\_UN/](http://www.kommersant.com/p866170/Kosovo_UN/)

<sup>110</sup> Michael Radu, “Realism or Protracted Conflict?”, en *In Press. Kosovo Status Crisis*, The Kosovo Compromise Project – Institute 4S, Bruselas, mayo-junio 2008, p. 8, <en línea> [http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo\\_Compromise\\_Newsletter\\_03\\_maj08.pdf](http://www.kosovocompromise.com/PDF/Kosovo_Compromise_Newsletter_03_maj08.pdf)

<sup>111</sup> Karadžić fue capturado en Belgrado el día 21 de junio de 2008, mantenido bajo arresto por las autoridades serbias y finalmente enviado a La Haya, donde el 31 de julio compareció por primera vez ante la justicia internacional.

primeros está lejos de poder ser comparado con el fanatismo con el que quienes los antecedieron llegaron a conducirse. El “extremismo” de nacionalistas y radicales, de acuerdo con la concepción de los europeos occidentales y los estadounidenses, consiste en su rechazo a la integración de Serbia a la Unión Europea —al menos bajo el patrón de condicionalidad impuesto. Es por ello que, por el contrario, han dado la bienvenida y su total apoyo al gobierno “europeísta” (como se le denomina en los círculos occidentales) del Presidente Tadić, pues representa una posición más “sensata” y su apertura a la negociación para un posible ingreso a la UE les es mucho más favorable.

Prueba fehaciente de lo anterior es que haya tenido lugar la firma del tan prometido Acuerdo de Asociación y Estabilización a finales de abril de 2008. Claro que, como era de esperarse y siguiendo la tradicional política hacia Belgrado de otorgar cada “premio” bajo nuevas condicionantes, el convenio no ha entrado en vigor, pues no ha sido aprobado por el Parlamento Europeo (aunque tampoco el órgano legislativo serbio lo ha hecho). Hace unos meses la condición era, sencillamente, mayor cooperación con el Tribunal en La Haya. Ahora que uno de los criminales de guerra más buscados en la última década se encuentra finalmente bajo arresto, no es suficiente. Ante la detención de Karadžić, la reacción inicial fue felicitar al gobierno serbio y su servicio de inteligencia por el éxito en la operación. Pero más tardaron en llegar los mensajes de felicitación a Tadić que la exigencia de la captura, también, de Radko Mladić y de Goran Hadžić, líder serbocroata de la misma época y acusado igualmente de crímenes de guerra.

En 1999 Francisco Veiga afirmó lo siguiente en un artículo publicado por el diario madrileño *El Mundo*: “Lo malo de los regateos disfrazados de imposición inapelable es que terminan convertidos en parches con fecha de caducidad.”<sup>112</sup> Qué razón tenía y cuán certero fue su diagnóstico. Hoy, casi diez años después, cuando la insuficiencia del parche de la administración internacional llegaba a su límite, ha sido reemplazado por otro igualmente transitorio, el de la independencia

---

<sup>112</sup> Francisco Veiga, “Regateos palaciegos de Ramboulet”, en *El Mundo*, Madrid, 26 de febrero de 1999, <en línea> <http://www.elmundo.es/1999/02/26/europa/26N0041.html>

unilateral. No se puede llamar “solución final” al conjunto de disposiciones que han sido dictadas desde fuera, sin una negociación real de por medio, como en viejas épocas imperialistas:

A Kosovo se le prometió el cielo y la salida del limbo en que se encontraba, pero ha terminado en el purgatorio de una cuasi independencia no factible, supervisada. Incapaz de acceder al seno de la gran mayoría de organizaciones internacionales, continuará dependiendo de la ONU para sus relaciones internacionales y de la OTAN para su seguridad. Kosovo es el producto de un conflicto que terminó sin resolución y sin anular la soberanía de Serbia.<sup>113</sup>

Soberanía limitada, por supuesto, pero que ahí sigue, pues Mitrovica no es sitio donde Thaçi y su gobierno puedan actuar con libertad.

¿Será la mundialización y la creciente interdependencia entre los Estados el motivo del “adelgazamiento” de la soberanía serbia? Es una explicación teórica que da fundamento, entre otras cosas, a la creación de organismos supranacionales como la Unión Europea. Aunque, en la práctica, como se ha dicho en reiteradas ocasiones, es la mera voluntad —recubierta de intereses— de esos y otros Estados. La cuestión de Kosovo ya había demostrado en 1999 que la OTAN estaba manipulada por sus miembros más poderosos; ahora queda de manifiesto que también la UE “es patrimonio de un puñado de potencias hegemónicas”<sup>114</sup> cuya actuación produce dudas sobre la dirección que tomarán y la transparencia con que se conducirán en el futuro las instituciones europeas. Porque el impulso a Kosovo hace creer que “la idealizada Europa de los federalismos”<sup>115</sup> ha llegado a su fin, dejando acaso en su lugar un nuevo criterio: la composición étnica de los Estados-nación. Advertía Veiga hace unos años sobre

---

<sup>113</sup> Manuel Calzada, “Kosovo: del limbo al purgatorio”, en *Foreign Policy Edición Española*, Carnegie Endowment for International Peace - Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, junio-julio 2008, <en línea> <http://www.fp-es.org/kosovo-del-limbo-al-purgatorio>

<sup>114</sup> Francisco Veiga, “Kosovo y la ‘rebalcanización’ de Europa”, en *El País*, Madrid, 2 de mayo de 200, <en línea> [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Kosovo/rebalcanizacion/Europa/elpepiopi/20080502elpepiopi\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Kosovo/rebalcanizacion/Europa/elpepiopi/20080502elpepiopi_5/Tes)

<sup>115</sup> *Ídem*.

esta posibilidad, asegurando que el apoyo incondicional a la secesión kosovar premia “el triunfo del nacionalismo excluyente y manipulador [y] el tozudo inmovilismo”<sup>116</sup> que Kosovo ha significado en este tiempo.

Actualmente el Consejo de Seguridad se encuentra discutiendo la posibilidad de reconfigurar la UNMIK para adaptarla a la nueva situación. El Secretario General de la Organización, Ban Ki-Moon, se adelantó unilateralmente a las pláticas y elaboró de antemano un plan que, quienes se oponen a él aseguran, se trata de la implementación del rechazado Plan Ahtisaari. De cualquier modo, Serbia está dispuesta a dialogar bajo las tres simples condiciones sobre las que ha insistido todos estos meses, a saber, el pleno acatamiento de la resolución 1244, el respeto total a su integridad territorial y soberanía y que las decisiones correspondientes sean tomadas en el seno del Consejo de Seguridad, que no es el caso del pretendido involucramiento de la EULEX.

Respondiendo a las preguntas planteadas al inicio de este capítulo, Serbia necesita tanto democracia, como seguridad, inversiones, desarrollo y justicia, entre muchos otros elementos, que le permitirán continuar creciendo como Estado, como nación y como miembro activo de la comunidad internacional. Con el acercamiento a la UE podrá adquirir mayor seguridad económica y quizá alimentaria, de lo que derivará la seguridad societal y muchos de los fondos para cubrir los requerimientos de seguridad social. Pero también es cierto que sin el apoyo de la Federación Rusa, será muy difícil mantener la seguridad militar y energética que necesita. El conjunto de estos factores facultará al país para desarrollarse integralmente en un plazo aceptable.

Mucho se ha dudado sobre la capacidad de Serbia para alcanzar a sus vecinos de los Balcanes en materia de desarrollo. Se dice que los últimos diez o quince años han sido perdidos y que eso representa una brecha que difícilmente

---

<sup>116</sup> Francisco Veiga, “El agujero negro de Europa”, *El Mundo*, Madrid, 23 de mayo de 2005, <en línea> [http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int\\_1119.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int_1119.pdf)

será disminuida. Sin embargo, con los incentivos correctos y los recursos bien distribuidos, este país tiene un futuro prometedor.

El mayor de los retos es alcanzar un desarrollo regional más equitativo, para lo cual se necesita no sólo voluntad política, sino capacidad real para implementar las políticas adecuadas. Esta capacidad sólo podrá ser desarrollada en tanto el gobierno sea capaz de hacer valer su poder —no el monopolio de la violencia, sino el imperio de la ley. Así, el desarrollo integral llegará una vez que el Estado esté protegido y las amenazas a su seguridad —en todos los ámbitos— no impidan su continuidad y crecimiento.

## Conclusiones

*Serbia está lista para hacer una contribución crucial  
a la paz y la estabilidad en los Balcanes.  
Permítannos capturar este momento.  
Haremos nuestra parte, firme y profesionalmente.  
Sólo den la oportunidad a Serbia para actuar,  
con reglas claras y justas,  
y todos podemos compartir nuestro éxito.*  
Božidar Djelić

Si hasta hace unos meses se podía creer que Serbia había logrado garantizar para sus ciudadanos la protección para llevar una vida en gran medida libre de amenazas y aumentar paulatinamente la calidad de la misma, un solo evento bastó para que el mundo se percatara de lo frágil que todavía es la seguridad en los Balcanes. Ni siquiera los adelantos técnicos y científicos del siglo XXI y el desarrollo que implican para las sociedades han podido hacer frente a la amenaza más poderosa contra la seguridad de los Estados: la voluntad de otros —en esta y otras regiones del mundo. Así como hubo una Yugoslavia antes de Tito y otra después de él, Serbia no será la misma a raíz de la declaración unilateral de independencia de su provincia sur, Kosovo.

La frecuencia con que se suscitan los cambios políticos en la región ha hecho que los países balcánicos occidentales sean a menudo asociados no sólo con la guerra y los conflictos étnicos, sino con la incapacidad de reconciliación entre fuerzas nacionales y entre los propios Estados, lo que produce una percepción de constante inestabilidad política, económica y social. La gran excepción es Eslovenia, que desde su temprano ingreso a la Unión Europea, se ha esforzado por dejar atrás este “paradigma” yugoeslavo. Y aunque es muy probable que éste sea un juicio de valor justificado, no todo en los Balcanes es inseguridad, desequilibrio o crímenes de guerra. Sin embargo, este legado limita aún la participación de estos países en la escena internacional y, lo que es más, los mantiene como rehenes de los designios de algunas potencias, especialmente

tratándose de Serbia y de Bosnia y Herzegovina, cuyo futuro depende más de las decisiones que las potencias tomen que de las de sus propios gobernantes.

Incluso antes de ser nombrado Primer Ministro de la República de Serbia, el demócrata Mirko Cvetković esbozó las líneas que la política de su país deberá seguir, tentativamente, durante los próximos años. Así, el programa consiste en un cabal cumplimiento de las condiciones que la UE impone a cambio de conseguir entrar en la categoría de candidato a miembro. Todas las reformas de las que se ha hablado en páginas anteriores deberán continuar hasta que satisfagan los parámetros establecidos por Bruselas y se consolide, por lo tanto, el proceso de integración europea.

Consciente de la necesidad de saldar la deuda que desde los noventas se tiene con la población serbia, la meta principal para el nuevo gobierno consiste en alcanzar un desarrollo regional mucho más equitativo. Ya se abordó el tema de la mala imagen que de Serbia persiste y de cómo eso ha provocado que continuamente se busquen modos de “castigarla” por su “mal comportamiento” durante la época del desmembramiento de Yugoslavia. Las medidas al respecto, más allá de debilitar a los gobiernos en turno, afectaron a los sectores más vulnerables de la población. La pobreza se profundizó y las condiciones de vida de la gente disminuyeron considerablemente en un corto tiempo, aumentando la ya de por sí elevada inseguridad. Es por ello que el proceso de reforma ha estado enfocado a mejorar las oportunidades de desarrollo para la sociedad mediante la implementación de programas en materia de educación, empleo y salud cuyo alcance garantice la atención de las necesidades de todos los serbios.

Es cierto que el relativo éxito de las reformas económicas en Serbia ha facilitado la continuidad del flujo de ayuda internacional y ha también contribuido a la disminución de la deuda externa. Pero los programas de asistencia provenientes del exterior no durarán por siempre, lo que obliga al país a generar su propia riqueza para poder hacer frente de manera eficiente a las obligaciones con sus ciudadanos. De ahí derivan los constantes esfuerzos por reducir la inflación y mantener la tendencia de crecimiento de los últimos años. A pesar de

las dificultades y los tropiezos, el balance es positivo y las posibilidades son amplias para que así siga. Por supuesto, como en todo ciclo económico, la contracción es inevitable y se espera que el crecimiento este año, fuera de aumentar, se mantenga en los niveles actuales. Con ello bastará, seguramente, para cumplir con algunas de las condiciones de la UE en el campo de la estabilidad y viabilidad económica de los potenciales países candidatos. A su vez, de este modo se aseguran las partidas de ayuda para el desarrollo provenientes del mismo organismo.

Como con cada cambio de gobierno, hay muchas expectativas puestas en Serbia y los reflectores vuelven a encenderse en espera de que algo significativo ocurra —y que, de acuerdo con algunas potencias, no tenga que ver con el continuo reclamo de respeto a la integridad territorial del país. Claro que, ahora que los demócratas, es decir, los partidarios de la integración europea, están en el poder, la apuesta es a que los encargados del ejecutivo den mucho más peso a las acciones necesarias para acelerar la candidatura a la Unión. Aunque no se puede saber por cuánto tiempo habrá continuidad en las políticas —aquellas encaminadas a la membresía en la UE, pero también otras menos específicas—, pues la estabilidad de la coalición entre el DS y el Partido Socialista de Serbia, del que antaño fuera líder Slobodan Milošević, está en duda, por lo menos se puede contar con los acuerdos entre la jefatura de Estado y la de gobierno, ahora que ambos representantes pertenecen al mismo partido.

Pero en una región tan volátil como los Balcanes, ni siquiera esto es garantía. Sin caer en la generalización ni en juicios a perpetuidad sobre la inestabilidad de estos países, la fragilidad de los acuerdos entre los miembros de la clase gobernante radica en que ninguno ha querido comprometerse realmente con las necesidades del Estado y más bien están sujetos a las promesas de los actores externos. ¿Y cómo no habría de existir esta falta de interés en contraer responsabilidades a largo plazo, si el origen de todo esto fue la ruptura del tejido social durante las guerras de los noventa? Sólo hasta hace unos tres o cuatro años se logró un avance significativo en la reconciliación entre grupos nacionales, no por países ni entre élites gobernantes, sino entre ciudadanos que habían sido

manipulados durante años para segregar a las minorías. Empero, la secesión de Montenegro hace un par de años y, en mayor medida, la reciente declaración unilateral de independencia en Kosovo, fracturaron nuevamente el orden que con mucho esfuerzo se había logrado y la inestabilidad volvió. Los Balcanes son volátiles porque ni a Bosnia y Herzegovina ni a Serbia, los dos países más grandes de la región, se les ha otorgado tiempo suficiente para recomponer su identidad y su unidad. Los cambios impuestos y los patrocinados de la última década (por lo menos), la falta de compromiso en la protección de los intereses nacionales sobre aquellos de las potencias y la fragilidad de una seguridad dependiente de decisiones tomadas por terceros han hecho a un lado la buena fe y entorpecido las verdaderas posibilidades de progreso.

A veces con más influencia de fuera, a veces con menos, las alianzas surgen y se deshacen según intereses y conveniencias que van mucho más allá de las circunstancias que hacen que las distintas aspiraciones converjan de momento. Está por verse cuánto tiempo se sostendrá este nuevo gobierno y el sensible “equilibrio” de fuerzas alcanzado. Tal es la incertidumbre, por ejemplo, que una de las principales estaciones serbias de radio y televisión, B92, tiene una encuesta en línea (de participación abierta a todo aquel que ingrese al portal) donde se pregunta a los usuarios cuánto tiempo creen que durará el nuevo gobierno. No es sorprendente que más del 40% de los votos apuesten a que la coalición caiga antes del primer año.<sup>1</sup>

De una parte, la mancuerna formada por el Presidente Tadić y el Primer Ministro Cvetković es sólida y su programa de gobierno es claro: la única dirección para Serbia es hacia la Unión Europea. El otro objetivo importante y que se lleva a la par, aunque no es utilizado como elemento de negociación con Bruselas, es continuar la lucha por la integridad territorial del país y el desconocimiento de la independencia de Kosovo. Pero el margen de acción del poder ejecutivo quedó sujeto a las decisiones de la Asamblea Nacional, donde se ha topado con varios obstáculos. Los “nacionalistas” del DSS y los radicales del SRS no quedaron

---

<sup>1</sup> B92, “Poll results: How long will the new government last?”, en *B92 News*, Belgrado, agosto de 2008, <en línea> <http://www.b92.net/voting/popup.english1.php?pollID=492>

satisfechos con la conformación del nuevo gobierno, pues fueron dejados fuera del gabinete, como era de esperarse. Sin embargo, los resultados que arrojaron los comicios legislativos en mayo (casi dos meses antes de que se conformara el gobierno de Cvetković), les dan un buen margen de acción en la Asamblea si lo saben utilizar para hacer avanzar sus propuestas y no sólo para entorpecer las iniciativas demócratas pro-europeas. Aunque son minoría, sus votos son fundamentales para completar la mayoría necesaria para aprobar cualquier disposición.

Por lo tanto, la diferencia de representación legislativa ha jugado un papel muy importante en la vida política nacional durante estos primeros meses. Entre otros puntos trascendentes, la ratificación del Acuerdo de Asociación y Estabilización, firmado con la UE desde abril, llegó hasta el pasado 9 de septiembre, pues no se había consolidado una mayoría que aprobara este paso. Fue necesaria una intensa negociación para lograr que la coalición DSS-NS-SRS accediera a aprobar el documento, pues sus objeciones a las condiciones impuestas por la UE son sustanciosas y, dicho sea de paso, válidas en la mayoría de los casos. Al final, los representantes del SRS no participaron en la votación, pero la ley respectiva fue aprobada —ahora, la implementación del Acuerdo depende de que sea desbloqueada en Bruselas. En cambio, algunas de las leyes cuya adopción es también imperante para la integración europea, han avanzado rápidamente. A pesar de su firme oposición a la integración europea tal como se está proponiendo, estos partidos saben que muchas de las propuestas subyacentes del nuevo gobierno son ineludibles para poder continuar con la línea de reformas que el propio Koštunica inició hace ocho años. Su intención, así, no es retrasar el desarrollo de Serbia. Por el contrario, la principal preocupación de la oposición es impulsarlo, aunque para ello proponen encontrar un modo en que no se comprometa el futuro del país ni se sujete a disposiciones externas que pocos beneficios, creen, traerán a la larga para su población. Ya la historia ha demostrado que los intereses que algunas naciones occidentales tienen en los Balcanes no están precisamente en sintonía con la voluntad de Serbia. Es

obligación de sus gobernantes, entonces, defender los verdaderos intereses nacionales serbios.

Paradójicamente, el discurso de la Unión Europea promete fomentar el desarrollo de Serbia, mientras que sus acciones vulneran directamente la seguridad del país al que pretenden ayudar. Sin duda, la intención de proporcionar fondos y experiencia para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población serbia es real. Desde sus inicios, la integración europea se propuso ser el motor de desarrollo para todos los países que decidieran formar parte de la que eventualmente se convirtió en la UE. No obstante —condiciones más, condiciones menos— nunca se había “pedido” a un aspirante renunciar a parte de su territorio para ser aceptado como miembro. Los mismos fundamentos de la Europa contemporánea (vertidos en el Acta Final de Helsinki incluyen el respeto a las fronteras y la integridad territorial de los Estados, así como el respeto a su soberanía, pues luego de la Segunda Guerra Mundial, era esencial garantizar, en pos de la paz y la seguridad, que estos principios del derecho internacional no volvieran a ser transgredidos.

No deja de ser hasta cierto punto incongruente que las dos prioridades para Serbia en estos momentos sean, por un lado, la consolidación de la integración europea y, en el extremo opuesto, la salvaguarda de su integridad territorial. Resulta un tanto incomprensible que los gobernantes serbios deseen unirse a un bloque cuyos líderes no descansaron hasta conseguir que una de las regiones del país —una zona por demás estratégica y que cuenta con importantes yacimientos de recursos naturales— se separara de modo unilateral. La posición de Serbia respecto a la OTAN es muy clara: no formará parte de la alianza porque no aprueba la presencia militar extranjera en ninguna parte. ¿Por qué, entonces, sí unirse a la UE? ¿No es la EULEX una forma de intervención extranjera mientras no sea aceptada por el gobierno serbio? Se trata de una misión internacional cuyo propósito es ayudar a la creación de nuevas instituciones en Kosovo para que funcione como un Estado independiente que Belgrado no reconoce, pues seguirá considerando ese territorio como parte integral de la República de Serbia. Si los políticos serbios del ala demócrata creían que las buenas intenciones de la Unión

Europea serían distintas a las maniobras estadounidenses a favor de la “paz mundial” en Vietnam, Corea, Irak, Afganistán y Georgia, sólo por nombrar algunos casos, el último año debió haber dejado en claro que fraccionar el país iba dentro de las condiciones de acceso al grupo.

Declaraciones van y vienen afirmando que Kosovo y la Unión Europea son temas que se tratan por separado. Pero los políticos de Bruselas no aceptaron dar ningún paso concreto hacia la candidatura de Serbia a la UE hasta que Kosovo no se declaró independiente. Y en Belgrado las negociaciones para la ratificación del documento que inicia ese proceso estuvieron estancadas, pues la oposición se niega a crear vínculos condicionados con uno de los principales causantes de la secesión ilegal de la provincia. Quizá Vuk Jeremić no promueva la candidatura de su país en sus exitosas giras para detener el reconocimiento internacional de Kosovo, pero él, Tadić y Cvetković deberían saber que Javier Solana, Olli Rehn (comisionado de la UE para la ampliación), Josep Lloveras (líder de la delegación de la UE en Serbia) y Renzo Daviddi (encargado de la oficina de vinculación de la Comisión Europea en Kosovo) sí han estado involucrados en una intensa actividad a favor de Kosovo y en contra del respeto a las fronteras serbias, mientras impulsan la integración europea.

Los viejos modos imperialistas vuelven a hacerse presentes y basta recordar la historia para saber que los serbios no son un pueblo que pueda ser dominado fácilmente. Si las potencias intervencionistas y los líderes kosovares quieren “jugar a imponer una situación de inestabilidad crónica en la zona”,<sup>2</sup> Belgrado y Moscú, van a responder, aunque sea desde el rincón donde las han dejado, pues parece ser que, para efectos de Kosovo, sólo las voces de Bruselas, Washington y Priština son tomadas en cuenta. Como considera Francisco Veiga, si Serbia ha sido silenciada,

[...] puede permitirse el lujo de fastidiar, desgastar y hostigar *sine die*.  
Alguna ventaja has de tener cuando te convierten en paria. ¿Qué pueden perder? Pues en las actuales circunstancias, poca cosa. En cambio, saben

---

<sup>2</sup> Francisco Veiga, “Kosovo: la situación continúa fluida”, en *Veiga: un blog*, Barcelona, 25 de marzo de 2008, <en línea> <http://elveiga.blogspot.com/2008/03/kosovo-la-situacin-contina-fluida.html>

que Bruselas no puede permitirse tener un 'pozo séptico' en medio de los Balcanes, donde se pueden colar todo tipo de virus, bacterias y amenazas poco agradables.<sup>3</sup>

Y no porque el “hoyo negro” de Europa sea Serbia —ese papel lo tiene bien ganado Kosovo y es precisamente la región que están atrayendo.

Veiga se refiere a amenazas como las presiones a las negociaciones que Serbia puede imponer y los obstáculos que Rusia tiene capacidad de colocar en el Consejo de Seguridad, el apoyo directo a la población serbia en Mitrovica y otros enclaves con la continuación de la procuración de fondos y programas sociales, y la resistencia pacífica. Y aunque la violencia no ha sido el medio elegido ni sería el más conveniente por los motivos ya expuestos, no se puede descartar que, llegado el momento, Belgrado decidiera apoyar una eventual resistencia armada —de modo encubierto, claro está y con refuerzos enviados desde Moscú. Por supuesto, la mejor arma de Serbia frente al hostigamiento de los poderes occidentales es seguir utilizando todos los foros nacionales e internacionales disponibles para convencer a los más de 150 países que aún no han otorgado su reconocimiento a Kosovo de no hacerlo, una estrategia que ya ha probado ser muy efectiva. Después de todo, cualquier acción diplomática bien realizada en este sentido ayuda a desvirtuar aún más la ilegal intervención extranjera en la resolución sobre el —ya desgastado— estatus final de Kosovo.

Hubo esfuerzos internacionales más sinceros por llegar a un verdadero acuerdo que satisficiera el mayor número de exigencias posible de todos los involucrados, incluidas sin duda las reclamaciones subrepticias de las potencias— Europa y Estados Unidos, pero también Rusia. Aunque pocos en comparación con la manipulación de los intereses kosovares y serbios, esos intentos no deben ser olvidados, pues el futuro de Kosovo aún no está decidido. Los intereses de una de las partes han sido resguardados y, al mismo tiempo, se ponen en peligro otros. Esto habrá de resolverse de algún modo, especialmente si la seguridad de Serbia

---

<sup>3</sup> *Ídem.*

depende de dos factores: el respeto a sus fronteras y la garantía del apoyo militar ruso.

Podrán algunos desoír lo establecido en los documentos que dan forma y orden a la sociedad internacional actual: principios establecidos en Helsinki, resoluciones del Consejo de Seguridad, constituciones nacionales y la propia Carta de las Naciones Unidas que claramente aboga por la paz y la seguridad internacionales. Otros, aquellos Estados afectados por el grupo anterior, al final, no tienen mayor opción que continuar con la tendencia integracionista. Porque en la mundialización unos necesariamente dependen de otros para sobrevivir y este es un proceso irreversible que exige la interacción entre fuertes —aquellos que creen pueden obviar las reglas sin consecuencias— y débiles —los que continúan en la lucha por la defensa de sus derechos y en contra de la “balcanización”— de la manera más pacífica posible.

¿Gana, pues, el pragmatismo? Sin duda. Pero para que el “triumfo” esté realmente del lado de Serbia, así deba someterse a las reglas de la UE, tendrá que reclamar para sí justicia, seguridad y una oportunidad real de desarrollo.

Después de mucho tiempo de pasar casi desapercibida en los medios de comunicación internacionales, Serbia vuelve a ser centro de atención a mediados de 2008 gracias a su “renovada” colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. El arresto de Radovan Karadžić no es ninguna coincidencia pues llega cuando la “comunidad” internacional necesita “reivindicarse” después del fiasco que es la autoproclamada República de Kosovo y justo en el momento en que Serbia necesita demostrar que, a pesar de su posición al respecto, su interés en ingresar a la Unión Europea es genuino. ¿Qué mejor modo de manifestar su vocación “europea” que cumpliendo con una de las principales condiciones impuestas?

Falta ver que el Tribunal cumpla con su papel y supere la deslegitimación por su falta de resultados en los últimos años y que se agudizó con las declaraciones de la que fuera su protagonista, la fiscal italiana Carla del Ponte. Con el paso de los años y siendo principal testigo del entorpecimiento continuo de

las actividades del tribunal a su cargo, del Ponte ha denunciado irregularidades, favoritismos y desviaciones de los procesos legales para beneficiar a unos cuantos que, desde luego, no han sido los serbios. Parece que, a pesar de que son “otros” tiempos, pocos se atreven a garantizar que se lleven a cabo juicios justos y legítimos, incluso para un presunto criminal de la talla de Karadžić o de Mladić, cuando se de su captura —otro as bajo la manga de alguien.

Hace unos años, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y hablando sobre Kosovo, el entonces Vice Primer Ministro de la República de Serbia, Nebojša Čović, se preguntaba si la comunidad internacional estaba dispuesta a comprometerse con la justicia, costara lo que costase.<sup>4</sup> Hoy sigue vigente el mismo cuestionamiento y la respuesta es la misma: sí, la “comunidad” internacional está comprometida con la justicia sesgada, parcial. ¿A cualquier costo? También; la deslegitimación es lo de menos.

Sin importar cuántas veces los esfuerzos de Serbia por salir adelante sean minimizados en el exterior y, lo que es más, obstruidos, el país debe seguir adelante. La lucha comprometida contra el crimen —que no sólo depende del TPYI— es la vía para disminuir los altos grados de corrupción que aún persisten en Serbia, lo mismo que fomentar la transparencia y el rendimiento de cuentas entre los servidores públicos. Esto derivará en que la población viva con menos temor por su seguridad personal y la de sus propiedades, otro asunto parcialmente irresuelto. Asimismo, estas medidas deben estar acompañadas por políticas adecuadas para resguardar la seguridad nacional. Es necesario tener garantías que generen la confianza suficiente para saber que cualquier amenaza proveniente del exterior será confrontada de inmediato. Mejor aún será llegar al punto en que se puedan disminuir estos riesgos; pero, mientras tanto, bastará con un sistema de defensa adecuado, una economía sólida, un suministro energético

---

<sup>4</sup> Nebojša Čović, “Statement by Dr. Nebojša Čović, Deputy Prime Minister of the Republic of Serbia and President of the Coordination Centre of Serbia and Montenegro and the Republic of Serbia for Kosovo and Metohija before the UN Security Council”, Nueva York, 18 de agosto de 2003, en *Review of International Affaris*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, No. 1111, julio-septiembre de 2003, pp. IV.

sostenido, seguridad alimentaria y gobiernos consolidados que puedan responder en caso de contingencia.

Ni la pobreza, ni el desempleo, ni el retraso en la educación o cuestiones de salud, ni tantos otros problemas que limitan el progreso de la sociedad pueden ser atendidos mientras prevalezca la inseguridad, pues las fuerzas gubernamentales estarán ocupadas en paliar esas amenazas. Una vez protegidos los intereses nacionales en este aspecto básico, podrá entonces llegar el desarrollo a Serbia. Desde luego no se trata de procesos aislados que puedan ser tajantemente separados uno del otro; seguridad y desarrollo van de la mano, se refuerzan mutuamente. Sin embargo, con un aspecto tan delicado como la seguridad nacional en riesgo, es entendible que la lista de prioridades esté encabezada por la defensa misma del Estado. Incluso antes de la separación forzada de Kosovo, Serbia ya atravesaba por un período difícil en que el desarrollo parecía avanzar aceptablemente, pero la seguridad se estaba quedando relegada. Entonces era necesario replantear algunas estrategias para “emparejar” ambos aspectos. Ahora y en vista de los acontecimientos más recientes, es innegable la necesidad de proteger la seguridad nacional, entendiéndose la integridad territorial principalmente, si la intención del gobierno serbio es continuar en su camino al desarrollo integral exitoso.

Con esfuerzos sinérgicos y planeación por parte de los gobiernos locales y federal, el apoyo de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las aportaciones de la iniciativa privada y la incentivación de la participación activa de la sociedad, Serbia podrá salir adelante. La responsabilidad por la situación actual es de todos los actores y, por lo tanto, ninguno debe quedar fuera del proceso de re-construcción y recomposición actual. Bajo los principios de independencia, responsabilidad y eficiencia, la reforma del Estado deberá continuar, aprovechando su potencial, hasta hacer de la República de Serbia el país más seguro, avanzado y exitoso de los Balcanes. Esa será, finalmente, la “Gran Serbia”.



## Bibliografía

### DOCUMENTOS

ANRS, "Constitution of the Republic of Serbia", Belgrado, 30 de septiembre de 2006, 65 pp. <http://www.parlament.sr.gov.yu/>

ANRS, "National Strategy Against Corruption", Belgrado, 8 de diciembre de 2005, 17pp. <http://en.mpravde.sr.gov.yu/>

ANRS, "Resolution of the National Assembly of the Republic of Serbia following UN Special Envoy Martti Ahtisaari's 'Comprehensive proposal for the Kosovo status settlement' and continuation of negotiations on the future status of Kosovo and Metohija", Belgrado, 14 de febrero de 2007, 3 pp. <http://www.parlament.sr.gov.yu/>

ANRS, "Resolution of the National Assembly on the protection of sovereignty, territorial integrity and constitutional order of the Republic of Serbia", Belgrado, 26 de diciembre de 2007, s/ pp. <http://www.srbija.sr.gov.yu/>

ASM, "Defense Strategy of Serbia and Montenegro", en *Survey Serbia and Montenegro*, Belgrado, no. 4, 2004, pp. 103-112.

BM, "Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006", Instituto del Banco Mundial, s/lugar, 2007, s/pp. <http://www.worldbank.org/>

BM/Oficina Estadística de la República de Serbia, *Living Standards Measurement Study.Serbia 2002-2007*, Belgrado, 2008, 285 pp. <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu>

CE/RS, "Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part", Luxemburgo, 15 de octubre de 2007, 62 pp. <http://www.srbija.sr.gov.yu/>

CME, *Survey of Energy Resources 2007*, Londres, septiembre 2007, 600 pp. <http://www.worldenergy.org/>

CME, *Sustainable Global Energy Development: The Case of Coal*, Londres, julio de 2004, 171 pp. <http://www.worldenergy.org/>

GRS, "Decision to annul the illegitimate acts of the provisional institutions of self-government in Kosovo and Metohija on their declaration of unilateral independence", Belgrado, 18 de febrero de 2008, s/ pp. <http://www.srbija.rs.gov.yu/>

GRS, "Keynote address of Prime Minister Nominee Mirko Cvetkovic", Belgrado, 7 de julio de 2008, s/ pp. <http://www.srbija.rs.gov.yu/>

GRS, "National Programme for Integration with the European Union (NPI)", Belgrado, mayo de 2008, 817 pp. <http://www.srbija.rs.gov.yu/>

GRS, *Second Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia*, Belgrado, 3 de agosto de 2007, 126 pp. <http://www.prsp.sr.gov.yu/>

GRS, "Statement by Dr. Nebojša Čović, Deputy Prime Minister of the Republic of Serbia and President of the Coordination Centre of Serbia and Montenegro and the Republic of Serbia for Kosovo and Metohija before the UN Security Council", Nueva York, 18 de agosto de 2003, en *Review of International Affaris*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, no. 1111, julio-septiembre de 2003, pp. III-V.

MFRS, "Law on the prevention of money laundering", Belgrado, febrero de 2008, 16 pp. <http://www.mfin.sr.gov.yu/>

MFRS, "Memorandum on the Budget and Economic Policy", Belgrado, octubre de 2007, s/ pp. <http://www.mfin.sr.gov.yu/>

MJRS, "Law on organization and jurisdiction of government authorities in suppression of organised crime", Belgrado, febrero de 2008, 10pp. <http://www.mpravde.sr.gov.yu/>

MJRS, "National Judiciary Reform Strategy", Belgrado, abril 2006, 24pp. <http://www.mpravde.sr.gov.yu/>

MMERS, *Energy Sector Development Strategy of the Republic of Serbia by 2015*, República de Serbia, Belgrado, mayo de 2005, 66 pp. <http://www.mem.sr.gov.yu>

MPNA, "Documento de Cartagena sobre Metodología", *Reunión del Comité Ministerial sobre la metodología del Movimiento de los Países no Alineados*, Cartagena de Indias, mayo 14-16 de 1996, s/pp. <http://www.nam.gov.za/>

OAA/FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2007*, OAA/FAO, Roma, 2007, 255 pp. <http://www.fao.org>

OERS, "Consumption of fuels in the Republic of Serbia, 2005", Belgrado, s/ fecha, s/ pp. <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

OERS/Nada Jevtić, "Economic Trends in the Republic of Serbia in 2007", Belgrado, 27 de diciembre de 2007, s/ pp. <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

OERS, "Gross Domestic Product (GDP) of the Republic of Serbia, 1997-2006", Belgrado, s/ fecha, s/ pp. <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

OERS, "Statistics of Transport and Communications" (Comunicado), Belgrado, no. 287, Año LVII, 21 de noviembre de 2007, 7 pp.  
<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

OERS, "Vital Statistics. Population Movement of the Republic of Serbia in period 1999-2006", Belgrado, s/fecha, s/ pp.  
<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

OERS, "Vital Statistics. Population of the Republic of Serbia, by big age groups and gender, 2006", Belgrado, s/fecha, s/ pp.  
<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

ONU, "Carta de fecha 24 de septiembre de 1996 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 724 (1991) relativa a Yugoslavia", Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, S/1996/776, 24 de septiembre de 1996, 18 pp. <http://www.un.org/spanish/docs/>

ONU, "Climate Change", en *Environmental Indicators*, División de Estadística de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 2007, s/ pp. <http://www.un.org/spanish/esa/progareas/stats.html>

ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, Río de Janeiro, 14 de junio de 1992, s/pp. <http://www.un.org/esa/sustdev/>

ONU, "Declaration in the Right to Development", Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, A/RES7417128, 4 de diciembre de 1986, s/ pp. <http://documents.un.org/>

ONU, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, A/RES/41/128, 4 de diciembre de 1986, s/pp. <http://www.unhchr.ch/>

OERS, "Agricultural production indices, 2007", Belgrado, s/fecha, s/ pp. <http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

ONU, "El derecho al desarrollo", en *Todos los derechos humanos para todos*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1999, s/ pp. <http://www.un.org/spanish/>

ONU, "Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana", Comisión de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2003, 5 pp. <http://www.humansecurity-chs.org/>

ONU, *Final Report*, Comisión de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2003, 168 pp. <http://www.humansecurity-chs.org/>

ONU, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Organización de las Naciones Unidas, Johannesburgo, A/CONF.199/20, 4 de septiembre de 2002, 190 pp. <http://documents.un.org/>

ONU, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Organización de las Naciones Unidas, Copenhague, 19 de abril de 1995, 145 pp. <http://www.cinu.org.mx/>

ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Departamento de Información Pública, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2008, s/ pp. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

ONU, *Programa 21*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, Río de Janeiro, 14 de junio de 1992, s/pp. <http://www.un.org/esa/sustdev>

ONU, Resolución 713 del Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 25 de septiembre de 1991, 2 pp. <http://documents.un.org/>

ONU, Resolución 757 del Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 30 de mayo de 1992, 4 pp. <http://documents.un.org/>

ONU, Resolución 777 del Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 19 de septiembre de 1992, 1 pp. <http://documents.un.org/>

ONU, *Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General*, Secretaría General, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994, 51 pp. <http://www.un.org/Docs/SG/>

OSCE, *Acta Final*, Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, 1 de agosto de 1975, 62 pp. <http://www.osce.org/documents/>

OSCE, "Address by Ambassador Hans Ola Urstad, Head of the OSCE Mission to Serbia, at the roundtable on Democratic Oversight over the Use of Special Powers", Misión de la OSCE para Serbia, Belgrado, 14 de noviembre de 2007, 4 pp. <http://www.osce.org/documents/>

OSCE, "Decisión No. 401. Establecimiento de la Misión de la OSCE en la República Federativa de Yugoslavia", Misión de la OSCE para Serbia, Belgrado, PC.DEC/401, 11 de enero de 2001, 2 pp. <http://www.osce.org/documents/>

OSCE, "Decree on the Promulgation of the Law on Assumption of Jurisdiction of Military Courts, Military Prosecution and Judge Advocate General", Misión de la OSCE para Serbia, Belgrado, enero 2005, 4 pp. <http://www.osce.org/documents/>

OSCE/Mark Doves, *Police Reform in Serbia. Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, Misión de la OSCE para Serbia y Montenegro, Belgrado, enero de 2004, 95 pp. <http://www.osce.org/documents/>

OSCE, “República de Serbia. Serbia y Montenegro. Elecciones parlamentarias, 28 de diciembre de 2003. Reporte Final de la Misión de Observación de Elecciones”, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, Varsovia, 27 de febrero de 2004, 24 pp. <http://www.osce.org/documents/>

PNUMA, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Organización de las Naciones Unidas, Estocolmo, 16 de junio de 1972, s/pp. <http://www.pnuma.org/>

TI, “TI Corruption Perception Index”, Transparencia Internacional, Berlín, fechas varias, s/ pp. <http://www.transparency.org/>

TPIY, “The Prosecutor of the Tribunal against Slobodan Milosevic, Milan Milutinovic, Nikola Sainovic, Dragoljub Ojdanic, Vljako Stojiljkovic. Indictment”, Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, La Haya, Caso No. IT-99-37, 22 de mayo de 1999, s/pp. <http://www.un.org/icty/>

## **LIBROS**

Allcock, John B., *Explaining Yugoslavia*, Columbia University Press, Nueva York, 2000, 499 pp.

Allin, Dana H., *NATO's Balkan Interventions*, Oxford University Press-Instituto Internacional para Estudios Estratégicos, Nueva York, 2002, 112 pp.

Bujosevic, Dragan y Radovanovic, Ivan, *The Fall of Milosevic. The October 5th Revolution*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003, 183 pp.

Buzan, Barry, Wæver, Ole y de Wilde, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Rienner, Londres, 1998, 239 pp.

Cowen, M.P. y Shenton, R.W., *Doctrines of Development*, Routledge, Londres, 1996, 554 pp.

Crnobrnja, Mihailo, *The Yugoslav Drama*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1996, 304 pp.

Denitch, Bogdan, *Nacionalismo y etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia*, Siglo XXI Editores, México, 1995, 220 pp.

Eco, Umberto *et. al.*, *La nueva Edad Media*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, 163 pp.

Galán Romanos, Marina, *Los medios de comunicación como instrumentos para la construcción de una cultura de paz*, tesis de licenciatura, Escuela de Ciencias de la Comunicación, Universidad Anáhuac, México, 2002, 154 pp.

Gellner, Ernest, *Cultura, identidad y política*, Gedisa, Barcelona, 2003, 202 pp.

Griffiths, Martin y O'Callaghan, Terry, *International Relations: The Key Concepts*, Routledge, Londres, 2002, 399 pp.

Habermas, Jürgen, *Identidades nacionales y posnacionales*, Tecnos, Madrid, 2002, 121 pp.

Halpern, Joel M. y Kideckel, David A. (eds.), *Neighbors at War. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture, and History*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2000, 477 pp.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de política internacional*, Editorial Porrúa, México, 2002, 2 tomos, 1295 pp.

Hobsbawm, Eric J., *Guerra y paz en el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2007, 182 pp.

Hobsbawm, Eric J., *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 1996, 614 pp.

Hobsbawm, Eric J., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1995, 216 pp.

Hondius, Frits Willem, *The Yugoslav Community of Nations*, Mouton, La Haya-París, 1968, 375 pp.

Hupchick, Dennis, *The Balkans from Constantinople to Communism*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2004, 512 pp.

Instituto para Lenguas Extranjeras, *English-Serbian, Srpsko-Engleski. ESSO Dictionary/Rečnik*, Institut za Strane Jezike, Belgrado, 2003, 1324 pp.

Janigro, Nicole, *L'esplosione delle nazioni: il caso jugoslavo*, Feltrinelli, Milán, 1993, 216 pp.

Judah, Tim, *The Serbs: History, Myth, and the Destruction of Yugoslavia*, Yale University Press, New Haven, 2000, 400 pp.

Marković, Mira, *Yugoslavia: la noche y el día*, Edamex, México, 1998, 280 pp.

Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo Á., *La Europa balcánica: Yugoslavia, desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*, Síntesis, Madrid, 1997, 206 pp.

Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comp.), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica – Universidad de las Naciones Unidas, México, 2002, 588 pp.

Nye, Joseph S. y Donahue, John D., *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000, 368 pp.

Olvera, Rosa María, *Odio, miedo y resentimiento, El manejo político de las pasiones en época de guerra*, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, 136 pp.

Pavlowitch, Stevan K., *Serbia. The History of an Idea*, New York University Press, Nueva York, 240 pp.

Pereira, Juan Carlos (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel Historia, Barcelona, 2001, 579 pp.

Ramet, Sabrina P., *Thinking about Yugoslavia. Scholarly Debates about the Yugoslav Breakup and the Wars in Bosnia and Kosovo*, Cambridge University Press, Nueva York, 328 pp.

Ramet, Sabrina P. y Pavlaković, Vieran (eds.), *Serbia since 1989. Politics and society under Milošević and after*, University of Washington Press, Seattle, 2005, 446 pp.

Sekelj, Laslo, *Yugoslavia: The Process of Disintegration*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, 324 pp.

Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Inc., Nueva York, 1999, 384 pp.

Shannon, Lyle W. (comp.), *Underdeveloped Areas*, Harper and Brothers Publishers, Nueva York, 1957, 496 pp.

Singleton, Fred, *A Short History of the Yugoslav Peoples*, Cambridge University Press, Nueva York, 1993, 324 pp.

Streeten, Paul, *Fronteras de los estudios sobre del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, 487 pp.

Touval, Saadia, *Mediation in the Yugoslav Wars*, Palgrave, Nueva York, 2002, 211 pp.

Valverde Viesca, Karla y Salas-Porras Soule, Alejandra, *El desarrollo: diversas perspectivas en las ciencias, las instituciones, el estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, Gernika, México, 2005, 415 pp.

Vinuesa, Arturo, *El conflicto de los Balcanes y la seguridad común europea*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2002, 254 pp.

Vucinich, Wayne S., *Serbia Between East and West. The Events of 1903-1908*, Stanford University Publications, Stanford, 1954, 304 pp.

Woodward, Susan L., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995, 556 pp.

## ARTÍCULOS DE REVISTA

Bildt, Carl, "From Black Hole to Bright Hope", en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, no. 1105, enero-marzo de 2002, pp. 10-13.

Comité Federal de Información (ed.), "Datos sobre Yugoslavia", en *Revista Yugoslava*, Belgrado, s/fecha, 104 pp.

Čović, Nebojša, "Fifteen Conditions for Peace and Regional Stability", *Review of International Affairs*, No. 1106, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, abril-junio de 2002, pp. 6-7.

Kovač, Mihajlo, "The Balkan Drama of a Belated Euro-integration", en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, no. 1105, enero-marzo de 2002, pp. 13-17.

Labus, Mirosljub, "FR Yugoslavia: Building Institutions and Infrastructure En-Route to Europe", en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, no. 1106, abril-junio de 2002, pp. 5-6.

Svilanović, Goran, "Security Development Trends in the World", en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, no. 1111, julio-septiembre 2003, pp. 3-5.

Verakić, Vatroslav, "Security and Democracy", en *Review of International Affairs*, Instituto de Política y Economía Internacional, Belgrado, no. 1106, abril-junio de 2002, pp. 52-53.

## ARTÍCULOS EN REVISTAS ELECTRÓNICAS

Boisier, Sergio, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, en *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, no. 27, octubre 2003, 24 pp. <http://www.yorku.ca/>

Calzada, Manuel, “Kosovo: del limbo al purgatorio”, en *Foreign Policy Edición Española*, Carnegie Endowment for International Peace - Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, junio-julio 2008, s/ pp. <http://www.fp-es.org/>

Caspersen, Nina, “Elite Interests and the Serbian-Montenigrin Conflict”, *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, noviembre 2003, vol. IV, no. 2-3, pp. 104-121. <http://www.seep.ceu.hu/>

Drnovsek, Janez, “Milosevic’s Wars. A Perspective from Slovenia”, en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. 1, no. 1, octubre 2000, pp. 60-70. <http://www.seep.ceu.hu/>

Fink, Andres, “Yugoslavia después de Tito”, en *Revista de Estudios Internacionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, no. 2, abril-junio 1981, pp. 359-378. <http://www.cepc.es/rap/>

Glejdura, Stefan, “Lecciones no aprendidas II”, en *Revista de Política Internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, no. 159, septiembre-octubre 1978, pp. 161-170. <http://www.cepc.es/rap/>

Glejdura, Stefan, “La economía yugoslava”, en *Revista de Economía Política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, no. 46, mayo-agosto de 1967, pp. 47-96. <http://www.cepc.es/rap/>

Gordy, Eric D., “Serbia’s Bulldozer Revolution”, en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. 1, no. 2, diciembre 2000, pp. 78-89. <http://www.seep.ceu.hu/>

Grasa Hernández, Rafael, “Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, Fundación CIDOB, Barcelona, diciembre 2006-enero 2007, pp. 9-46. [http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacional\\_s/](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacional_s/)

International Crisis Group, “Serbia: Maintaining Peace in the Presevo Valley”, en *Europe Report*, Belgrado/Priština/Bruselas, no. 186, 16 de octubre de 2007, 23 pp. <http://www.crisisgroup.org>

International Crisis Group, "Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections", en *ICG Balkan Report*, Belgrado/Washington, D.C./Bruselas, no. 99, 17 de agosto de 2000, 28 pp. <http://www.crisisgroup.org>

International Crisis Group, "Serbia's U-Turn", en *ICG Europe Report*, Belgrado/Bruselas, no.154, 26 de marzo de 2004, 27 pp. <http://www.crisisgroup.org>

International Crisis Group, "Transforming Serbia: The Key to Long-term Balkan Stability", en *ICG Balkan Report*, Washington, D.C., no. 75, 10 de agosto de 1999, 47 pp. <http://www.crisisgroup.org>

International Crisis Group, "Update Briefing: Serbia's New Government: Turning From Europe", en *Europe Briefing*, Belgrado/Bruselas, no. 46, 31 de mayo de 2007, 11 pp. <http://www.crisisgroup.org>

International Crisis Group, "Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth", en *ICG Europe Report*, Washington, D.C./Bruselas, no.102, 19 de septiembre de 2000, 26 pp. <http://www.crisisgroup.org>

Isakovic, Zlatko, "Democratisation, Democracy and Ethnic Conflicts in the Balkans", en *Southeast European Politics*, Universidad de Europa Central, Budapest, vol. 11, no. 1, octubre 2000, pp. 1-14. <http://www.seep.ceu.hu/>

Liotta, Peter, "The Geopolitics of the Balkans: Outcomes and Possibilities", en *New Balkan Politics*, Ian Collins, Skopje, vol. 8, 2003. <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/>

Maleska Mirjana, "Launching an Academic Quarterly On-line Journal. New Balkan Politics", en *New Balkan Politics*, Ian Collins, Skopje, vol. 1, 2001-2002. <http://www.newbalkanpolitics.org.mk/>

Mallorquín, Carlos, "Celso Furtado and development: an outline", en *Development in Practice*, Routledge, Londres, vol. 17, no. 6, noviembre 2007, pp. 807-819. <http://publications.oxfam.org.uk/>

Milutin Dovijanić (trad.), "Macroeconomic Trends and Serbian Budget 2001-2007 and 2008-2010 Projections", en *Survey RS*, Belgrado, no. 3, 2007, s/ pp. <http://www.yusurvey.co.yu/>

Mora Benavente, Enrique, "Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals 49. Nuevos retos para la seguridad europea*, Fundación CIDOB, Barcelona, mayo 2000, pp. 89-104. [http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacional\\_s/](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacional_s/)

Orozco, Gabriel, "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 72. *Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad*, Fundación CIDOB, Barcelona, diciembre 2005-enero 2006, pp. 161-180.

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/)

Pérez Sánchez, Alfredo, "Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 40-41. *Cooperación internacional y desarrollo*, Fundación CIDOB, Barcelona, 1998, pp. 7-30.

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/)

Rist, Gilbert, "Development as a Buzzword", en *Development in Practice*, Routledge, vol. 17, nos. 4-5, Londres, agosto 2007, pp. 485-491.  
<http://publications.oxfam.org.uk/>

Urvin, Peter, "From the right to development to the right-based approach: how 'human rights' entered development", en *Development Practice*, Routledge, Londres, vol. 17, nos. 4-5, agosto 2007, pp. 597-606.  
<http://publications.oxfam.org.uk/>

Yugoslav Survey, "Serbian Population Replacement", en *Survey RS*, Belgrado, no. 1, 2008, s/ pp. <http://www.yusurvey.co.yu/>

## OTROS ARTÍCULOS EN LA RED

Batt, Judy, *The question of Serbia*, Instituto para Estudios Estratégicos, Unión Europea, París, agosto de 2005, 73 pp. <http://www.iss-eu.org>

Boonstra, Jos, *Kosovo: el camino por delante*, Programa de Democratización, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, febrero de 2008, 3 pp. <http://www.fride.org/>

Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, "Slobodan Milosevic", en *Biografías de Líderes Políticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 21 de septiembre de 2006, s/ pp.

[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/)

Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, "Vojislav Kostunica", en *Biografías de Líderes Políticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 8 de septiembre de 2006, s/ pp.

[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/)

Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, “Zoran Djindjic”, en *Biografías de Líderes Políticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 8 de septiembre de 2006, s/ pp.

[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/)

Chambers, Robert, *Ideas for Development*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton, Working Paper 238, noviembre 2004, 40 pp. <http://www.ids.ac.uk/ids/>

Colleti, Raffaella, Cugusi, Battistina y Piccarozzi, Marta, *From Local to Glocal Networks: Lessons from the Balkans*, Conferencia Internacional: Globalización, conflicto y la experiencia de las localidades, Centri Studi di Politica Internazionale, Roma, 28-29 de junio de 2007, 21 pp. <http://www.cespi.it>

Cooper, Richard N., *A Half Century of Development*, Centro para el Desarrollo Internacional (CID), Universidad de Harvard, Cambridge, CID Working Paper no. 118, marzo de 2005, 50 pp. <http://www.cid.harvard.edu/>

Garrigues, Juan, *Kosovo: Más allá de los titulares*, Programa de Paz y Seguridad, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE, Madrid, febrero de 2008, 5 pp. <http://www.fride.org/>

Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), “The SIPRI Military Expenditure Database”, Estocolmo, 2007, s/ pp. [http://first.sipri.org/non\\_first/milex.php](http://first.sipri.org/non_first/milex.php)

Lukic, Reneo, *The Wars of South Slavic Succession: Yugoslavia 1991-1993*, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Programa para Estudios de Seguridad Estratégica e Internacional (PSIS), Trabajos Ocasionales del PSIS, Ginebra, no. 23, 1993, 48 pp. [http://www.psis.org/psis\\_publications.htm](http://www.psis.org/psis_publications.htm)

Martínez Serrano, Alejandro, “¿Qué es la seguridad nacional?” en *Publica tu Obra*, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo 2001, s/ pp. <http://www.tuobra.unam.mx/>

McNamara, Robert S., “Security in the Contemporary World”, discurso pronunciado ante la Sociedad Americana de Editores de Periódicos, Montreal, Canadá, 18 de mayo de 1966, en *Old Colorado City Communications*, Colorado Springs, s/ pp. <http://www.oldcolo.com/McNamara/mcnamara.txt>

Nafziger, E. Wayne, *From Seers to Sen: The Meaning of Economic Development*, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinki, WIDER Research Paper, volumen 2006/20, 15 pp. <http://www.wider.unu.edu/>

Observatori Solidaritat, “UNMIK.”, *Fundació Solidaritat*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, s/ pp. <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/>

Organización del Tratado del Atlántico Norte, “Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia join NATO Partnership for Peace”, en *NATO Update*, 14 de diciembre de 2006, s/ pp. <http://www.nato.int/>

Wilcoxson, Andy, “‘Nobody should beat you’ – Slobodan Milosevic”, *Slobodan Milosevic Freedom Center*, 25 de enero de 2005, s/ pp. <http://www.slobodan-milosevic.org/>

**SITIOS OFICIALES EN INTERNET** (revisados continuamente entre enero de 2007 y agosto de 2008)

**GOBIERNO SERBIO**

Agencia de Seguridad e Información  
<http://www.bia.sr.gov.yu>

Estrategia de Reducción de la Pobreza  
<http://www.prsp.sr.gov.yu>

Ministerio de Defensa  
<http://www.mod.gov.yu>

Ministerio de Energía y Minería  
<http://www.mem.sr.gov.yu>

Ministerio de Finanzas  
<http://www.mfin.sr.gov.yu>

Ministerio del Interior  
<http://www.mup.sr.gov.yu>

Ministerio de Justicia  
<http://en.mpravde.sr.gov.yu>

Ministerio del Plan Nacional de Inversión  
<http://www.mnip.sr.gov.yu>

Ministerio de Relaciones Exteriores  
<http://www.mfa.gov.yu>

Oficina de Estadística de la República de Serbia  
<http://webzrs.statserb.sr.gov.yu>

Sitio Oficial del Gobierno Serbio  
<http://www.srbija.sr.gov.yu>

*MEDIOS DE COMUNICACIÓN*

B92 (SERBIA)

<http://www.b92.net/>

BBC (REINO UNIDO)

<http://news.bbc.co.uk/>

Beta Novinska agencia

<http://www.beta.co.yu/>

Blic (SERBIA)

<http://www.blic.co.yu/>

El Mundo (ESPAÑA)

<http://www.elmundo.es/>

El País (ESPAÑA)

<http://www.elpais.com>

Interpress (SERBIA)

<http://ipsnoticias.net/>

Kommersant (RUSIA)

<http://www.kommersant.com/>

La Repubblica (ITALIA)

<http://www.ricerca.repubblica.it/>

Le Monde Diplomatique

<http://www.monde-diplomatique.fr/>

Moscow News (RUSIA)

<http://mnweekly.ru/>

Reuters

<http://www.reuters.com/>

Radio China Internacional

<http://espanol.cri.cn/>

Radio Srbija (SERBIA)

<http://glassrbije.org/S/>

Tanjug (SERBIA)

<http://www.tanjug.co.yu/>

## *ORGANISMOS INTERNACIONALES*

Instituto de Investigación las Naciones Unidas para el Desarrollo Social  
<http://www.unrisd.org/>

Instituto para Estudios Estratégicos, Unión Europea  
<http://www.iss-eu.org>

Movimiento de los No Alineados  
<http://www.nam.gov.za/>

Organización de las Naciones y los Pueblos No Representados  
<http://www.unpo.org/>

Organización de las Naciones Unidas  
<http://www.un.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD  
<http://www.undp.org/>

Unión Europea  
<http://europa.eu/>

## *PROYECTOS INDEPENDIENTES / NO GUBERNAMENTALES*

Balkan Insight  
<http://www.balkaninsight.com/>

Blog: El Veiga  
<http://elveiga.blogspot.com/>

Kosovo Compromise  
<http://www.kosovocompromise.com/>

Transparencia Internacional  
<http://www.transparency.org/>

ZNet  
<http://www.zmag.org/>