

# *Yugoslavia en la encrucijada: ¿reformas o desintegración?*

Predrag Simic

La victoria de las fuerzas democráticas en las elecciones de Serbia y Croacia y la retirada de la escena política de dos de los principales protagonistas del conflicto yugoslavo –Slobodan Milosevic y Franjo Tudjman– marcaron durante el año 2000 el fin de los sucesos dramáticos en la antigua Yugoslavia. Poco después del triunfo de la Democratic Opposition of Serbia (DOS), la República Federal de Yugoslavia (RFY) volvió a ser miembro de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, y fue admitida en el Pacto para la Estabilidad del Sudeste de Europa, mientras que las nuevas autoridades que solicitaban la admisión al Consejo de Europa afirmaban tener la intención de “traer Yugoslavia a Europa”, es decir, guiarla para que tuviera acceso a la Unión Europea.

La reacción de la comunidad internacional ante el cambio político en Serbia en octubre fue el levantamiento de la mayoría de las sanciones impuestas sobre la RFY, y al final del año 2000 le garantizó apoyo económico y humanitario por la cantidad de quinientos millones de dólares americanos. El regreso de la RFY a las organizaciones internacionales y su ingreso en el pacto para la estabilidad revivió las iniciativas regionales y dio oportunidad para que la Unión Europea tuviera una mayor actividad en el sudeste de Europa, como se confirmó con el éxito de las reuniones cumbres en Zagreb y Skopje. En resumen, el periodo de tres meses de “yugoforia” mostró un gran potencial para los procesos democráticos y de integración en el sudeste de Europa que habían avan-

---

Traducción del inglés: Rebeca Igartúa.

zado con mucha lentitud en los años anteriores debido al rompimiento y guerra en la antigua Yugoslavia, a la ausencia de inversiones y al aislamiento internacional de la RFY, el país central en la geografía de la región. Sin embargo, al inicio del año 2001 el optimismo disminuyó antes de la renovación de las amenazas a la seguridad regional que ya no podían atribuirse de manera directa al legado del régimen de Milosevic. Aunque el enfoque de la crisis cambió hacia Macedonia, la RFY se encontró a sí misma entre los países a los que la nueva intensificación de la crisis de Kosovo y las demandas de las autoridades de Montenegro de un arreglo constitucional confederado, es decir, la secesión de un Estado común, amenazaban su seguridad y hasta su supervivencia.

Casi dos años después de que la administración internacional (UNMIK) y las fuerzas internacionales de Paz (KFOR) llegaran a Kosovo, la violencia étnica no se había detenido, sino sólo cambiado su dirección, e hizo de los serbios y otras poblaciones no albanesas sus objetivos principales. No obstante la presencia de UNMIK y KFOR, las unidades paramilitares del desmantelado “ELK” (UCHK) todavía eran el factor dominante en Kosovo, así como entre los albaneses étnicos en el sur de Serbia y Macedonia. La crisis se diseminó desde Kosovo primero hacia el este de Serbia, en donde el llamado Ejército de Liberación de Presevo, Bujanovac y Medvedja, compuesto por miembros del ELK, realizó una incursión en la denominada “franja de seguridad” establecida en junio de 1999 como una zona de amortiguamiento entre las KFOR y el ejército yugoslavo. En octubre, a pesar de la victoria de las fuerzas democráticas sobre el régimen de Milosevic en Serbia, la franja de seguridad no se había abolido, y en ese lapso se volvió un área de pruebas para los guerrilleros albaneses que exigían la cesión de Presevo, Medvedja y Bujanovac a Kosovo. Hacia el final de febrero y durante marzo, la crisis se expandió también de Kosovo hacia Macedonia, en donde los miembros del ELK fundaron el llamado Ejército de Liberación del Pueblo e iniciaron conflictos con las fuerzas de seguridad macedonias en el norte (Tanusevci, Kumanovo) y en el noroeste de Macedonia (Tetovo). Una intensificación de este problema hubiera puesto en peligro a Montenegro (en las partes orientales de esta república predomina la población albanesa étnica), el sudoeste de Serbia (la región Raska, es decir, Sanjak) y Albania (las relaciones entre el norte predominantemente musulmán y el sur en su mayoría

cristiano), así como las relaciones globales en el sur de los Balcanes, incluso en Grecia y Turquía, como el ala sur de la OTAN.

La segunda amenaza a la supervivencia de la Yugoslavia posterior a Milošević es el agravamiento de la crisis en las relaciones entre sus dos unidades federales. Contrario a las expectativas de que la caída del régimen de Milošević abriría un diálogo democrático entre Montenegro y Serbia acerca del futuro arreglo constitucional de la federación, hacia el final del año 2000 las autoridades en Podgorica emitieron una *Plataforma para Negociaciones con el Gobierno de Serbia acerca de las Nuevas Relaciones entre los Dos Estados*, que exigía la separación de Serbia y Montenegro en dos Estados soberanos que después, de acuerdo con esta propuesta, constituirían una unión de Estados. Un poco más tarde, cuando el presidente de la RFY, Vojislav Kostunica, lo propuso, la coalición gobernante en Serbia, la DOS, adoptó una *Propuesta para la Reconstrucción de Yugoslavia* que también defiende los cambios constitucionales y al mismo tiempo conserva el Estado federal en forma de “federación mínima”. Si se tiene en cuenta que la RFY representa en la actualidad una unión relativamente inestable de tres diferentes unidades –Serbia, Montenegro y Kosovo– no es difícil asumir que la secesión de Montenegro pudiera tener consecuencias para la situación de Kosovo y provocaría un “efecto dominó”, con repercusiones directas desde Bosnia y Herzegovina hasta Macedonia, mientras que el número de Estados en la región aumentaría de los diez que son en la actualidad a entre doce y quince.

Aunque diferentes por el carácter y los objetivos políticos, estos procesos tienen una dinámica común; por ejemplo, uno de los argumentos principales de los defensores de la independencia de Montenegro es que el curso a favor de la reforma en esta república yugoslava no debe depender de los desarrollos en Serbia y Kosovo, es decir que Montenegro “no debe ser el rehén de la crisis de Kosovo”. Por otro lado, los políticos albaneses en Kosovo que apoyan la independencia de Montenegro, subrayan que ésta contribuiría a la de Kosovo y a la creación de un solo Estado albanés en los Balcanes, de acuerdo con su tesis de que “Yugoslavia es un país en proceso de desintegración que debe finalizarse”, es decir, la revisión de las fronteras del Estado en los Balcanes y la creación de Estados homogéneos en sus etnias. Parece que la comunidad in-

ternacional persigue objetivos contradictorios en los Balcanes: mientras desea conservar la comunidad de Bosnia con etnias, culturas y credos diferentes (contrario al deseo de dos de sus tres pueblos constitutivos), en Kosovo tolera de hecho la creación de un Estado homogéneo desde el punto de vista étnico con intenciones en extremo revisionistas hacia los vecinos. A diferencia de las fuerzas de estabilización en Bosnia y Herzegovina, las fuerzas de paz internacionales y la administración internacional en Kosovo no están preparadas para oponerse de forma activa al movimiento del “gran Estado” y prevenir la diseminación de la crisis hacia las áreas vecinas. Así, se vuelven rehenes de una política obsoleta y tal vez hasta las víctimas de un posible conflicto armado mayor en el sur de los Balcanes.

#### EL FUTURO DE LA FEDERACIÓN YUGOSLAVA

La seguridad de la RFY y de los países vecinos depende, en principio de las relaciones futuras entre sus dos miembros –Serbia y Montenegro–, que ya han estado en crisis durante un largo periodo. Después de la declaración de la independencia de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina y Macedonia, las dos repúblicas restantes de la República Federal Socialista de Yugoslavia –Serbia y Montenegro– proclamaron la “Tercera Yugoslavia”, es decir la República Federal Yugoslava, el 28 de abril de 1992. Sin embargo, mientras que Montenegro organizó un referéndum, los ciudadanos de Serbia no tuvieron la oportunidad de expresar su opinión acerca del nuevo Estado. En lugar de eso, el régimen de Slobodan Milosevic decidió por ellos. A pesar de las crisis en Croacia (Krajina) y en Bosnia y Herzegovina, la cercanía con el Partido Socialista de Serbia de Milosevic y el Partido Democrático de Socialistas en Montenegro (DPS), encabezados en su momento por Momir Bulatovic y Milo Djukanovic, mantuvo al Estado común unido hasta la segunda mitad de la década de 1990. Poco después del Acuerdo de Paz de Dayton y la victoria de los partidos de la oposición en las elecciones locales de Serbia, surgió un conflicto en el partido gobernante en Montenegro entre Milo Djukanovic y Momir Bulatovic, que llevó a la división del partido en el Partido Democrático de los Socialistas (guiado por Djukanovic) y el Partido Socialista del Pueblo, fundado por Bulatovic.

Aunque en el verano de 1997 los delegados de Montenegro en la asamblea federal votaron por la elección de Slobodan Milosevic para presidente de la RFY, al aproximarse las elecciones presidenciales en Montenegro las diferencias en el interior del partido gobernante de esta república se hicieron más grandes.

En las elecciones presidenciales de octubre de 1997, Milo Djukanovic triunfó sobre Momir Bulatovic por un estrecho margen. Este evento marcó el inicio de una guerra fría entre Belgrado y Podgorica que en los años siguientes condujo a un desgaste de las instituciones federales y de la confederación real del país. La aplastante victoria del Partido Democrático de Socialistas en las elecciones primarias parlamentarias de Montenegro, en mayo de 1998, confirmó la apretada y dudosa victoria de Djukanovic. Para tratar de mitigar las consecuencias de la derrota de Bulatovic en Montenegro, Slobodan Milosevic destituyó a Radoje Kontic de la oficina del primer ministro federal y nombró a Bulatovic para el puesto. Así, la separación política se transfirió de Montenegro hacia las relaciones entre los gobiernos del primero y el federal. Mientras tanto, las nuevas autoridades en Montenegro cambiaron la ley que estipulaba que la participación de los partidos políticos en la delegación de Montenegro, en la Casa de las Repúblicas de la asamblea federal, se determina en proporción de sus resultados electorales, es decir, de su representación en la asamblea republicana. En lugar de esto, la mayoría parlamentaria decidió que la delegación de Montenegro en la Casa de las Repúblicas de la asamblea yugoslava debería estar compuesta sólo por sus representantes. Esto provocó una reacción en la corte constitucional de Yugoslavia, que dictaminó que esa regla contraviene la constitución de Yugoslavia de 1992. Sin embargo, un poco después la corte constitucional de Montenegro impugnó la competencia de la corte constitucional de Yugoslavia, y apoyó las decisiones de la asamblea de Montenegro y del partido gobernante. A cambio, el régimen de Milosevic determinó que los nuevos delegados de Montenegro no podían tomar sus asientos en la Casa de las Repúblicas y en vez de ello mantuvo a los anteriores delegados cerca de Momir Bulatovic hasta las elecciones del parlamento federal en septiembre de 2000.

Desde el verano de 1998 y en adelante las relaciones entre las autoridades federales y las de Montenegro se volvieron más difíciles, no sólo debido a la

exclusión de las autoridades en Podgorica en la toma de decisiones sobre política interna y externa de la RFY, sino también por la mayor independencia de Montenegro respecto del Estado federal, que por último dejaría al ejército yugoslavo como la única institución federal en Montenegro. En la lucha en contra de la autoridad de Djukanovic, el régimen de Milosevic puso en práctica diferentes formas de presión, que incluyeron sanciones económicas, retención de pagos al presupuesto republicano y bloqueos frecuentes en las negociaciones comerciales entre Serbia y Montenegro. La reacción de las autoridades en Podgorica fue tomar el control de las aduanas en territorio montenegrino y rehusarse a pagar los ingresos por derechos de aduana e impuestos federales en el presupuesto federal. En consecuencia, la constitución de la RFY era desaprobada en la práctica, mientras que Serbia y Montenegro se volvían confederadas. El agravamiento de las relaciones entre el régimen de Milosevic, por un lado, y Estados Unidos y la Unión Europea por el otro, fue favorable para las autoridades de Montenegro, que obtuvieron un lugar importante en la política de aislamiento internacional y ejercieron presión sobre Slobodan Milosevic. Podgorica no sólo recibió apoyo político y la posibilidad de promoverse a nivel internacional, sino también una importante ayuda técnica y financiera que lo hizo el segundo mayor receptor *per cápita* (después de Israel) de la ayuda de Estados Unidos. La “economía de sombra” se volvió la fuente de ingresos, la segunda en importancia, al prosperar bajo las sanciones aplicadas a las negociaciones económicas en contra de la RFY y la situación caótica en Bosnia después de Dayton, en Kosovo, en Albania.

Aunque las autoridades de Montenegro se abstuvieron de entrar en un conflicto abierto con Belgrado (lo que le dejó a Milosevic las manos libres en el plan nacional), se debilitaron sus posiciones en relación con el principal problema político del país en ese momento –el problema de Kosovo–, que en 1997 y 1998 se agravó hasta llegar a un conflicto armado abierto. Al final de 1998 e inicio de 1999 el régimen de Milosevic entró en conflicto con Estados Unidos, conflicto del que las autoridades de Montenegro lograron mantenerse al margen. Además, durante la intervención de la OTAN Montenegro aceptó a más de 100 000 refugiados albaneses de Kosovo, con lo cual expresó con claridad su posición independiente en relación con el régimen de Milosevic. Con-

trario a las expectativas occidentales, Milosevic sobrevivió a la guerra con la OTAN y a la derrota en Kosovo, de manera que el conflicto en las relaciones entre los dos miembros de la federación yugoslava reapareció en la agenda. En los primeros meses posteriores a la guerra las autoridades observaron con cuidado todos los movimientos de la oposición serbia y ayudaron en su contacto con Estados Unidos y la Unión Europea, buscando la mejor posición tanto en el caso de que Milosevic permaneciera en el poder como en el de su caída. Ya que el conflicto decisivo entre el régimen y la oposición no surgió en ese momento, al inicio de agosto de 1999 la Podgorica oficial propuso su primera plataforma de reorganización de la federación yugoslava, pero no recibió respuesta de las entonces autoridades de Belgrado, mientras que en el lado de la oposición sólo el Movimiento de Renovación Serbia apoyó de manera explícita la plataforma.

La consolidación temporal y la oposición al ascenso del régimen de Belgrado trabajó a favor de las autoridades en Podgorica, a quienes el occidente veía como una fortaleza importante en el conflicto con el régimen de Milosevic. En esa época el número de las fuerzas policíacas de Montenegro creció de 10 000 a cerca de 25 000, y los incidentes con miembros de la segunda división del ejército yugoslavo acantonado en este país eran cada vez más frecuentes, mientras que los medios de comunicación advertían sobre la posibilidad de una estrategia militar y veían al recién fundado séptimo batallón de las fuerzas armadas especiales como la unidad encargada de esa tarea. Gracias a la ayuda prestada por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos y por otras organizaciones internacionales, las autoridades de Montenegro se embarcaron en el proceso de los cambios legislativos con el propósito de armonizar con la ley de la Unión Europea. En la práctica, los efectos de las reformas fueron mucho más modestos: de acuerdo con los datos de los economistas de Montenegro, el producto nacional bruto de esta república cayó a sólo el 40 por ciento del registrado en 1989, el desempleo se triplicó, los principales sectores económicos, como el turismo, no emprendieron una privatización seria, mientras que el país vecino, Italia, lanzaba frecuentes acusaciones acerca de un alto grado de criminalidad y vínculos con la mafia en la provincia italiana de Puglia que, por regla, las autoridades de Montenegro negaban. En ese periodo, la se-

paración entre Serbia y Montenegro era cada vez mayor: las autoridades de Belgrado cerraban las fronteras entre las dos repúblicas con más frecuencia, en parte como una forma de presión política sobre Podgorica y en parte con el objetivo de proteger al mercado serbio de la influencia del creciente mercado de Montenegro. El mercado yugoslavo único por fin se desplomó cuando Montenegro introdujo el marco alemán como una segunda moneda legal y un poco después eliminó por completo el dinar de su sistema de pago, ya que planea cambiar al euro en la segunda mitad del 2001. Estos factores tuvieron una influencia decisiva en los desarrollos económicos y políticos en Montenegro hacia el final de la década de 1990, lo que llevó al surgimiento de la nueva élite política e intelectual que se volvería la principal protagonista de la política de independencia de Montenegro. En esta parte, la “economía informal” contribuyó al surgimiento de una nueva clase comercial con intereses afines a los de las autoridades montenegrinas, nueva clase que inspira la política de estas últimas.

El cambio en las relaciones entre Belgrado y Podgorica ocurrió a mediados del año 2000, cuando el régimen de Milosevic, bajo presión de Estados Unidos y además en la creencia equivocada de que ya había debilitado lo suficiente a la oposición en Serbia, decidió cambiar la constitución federal e introducir elecciones directas para presidente de Yugoslavia, con la intención de permitir a Slobodan Milosevic asumir por otro periodo el mando del gobierno federal. El cambio ilegal a la constitución el 6 de julio del 2000 hizo sonar la alarma para la oposición serbia y para el occidente, así como para las autoridades de Montenegro. Aunque algunos partidos de la oposición en Serbia tenían dudas acerca de participar en las elecciones federales en estas circunstancias, o boicotearlas, bajo la presión de Estados Unidos y la Unión Europea la mayoría de la oposición se unió en la DOS y decidió participar en las elecciones programadas para el final de septiembre. Sin embargo, Milo Djukanovic rechazó las peticiones americanas y justificó su posición con la falta de legitimidad de los cambios constitucionales. Los intereses de las autoridades de Montenegro y la oposición serbia sufrieron una gran división en ese aspecto, aunque esta última necesitaba mucho la ayuda de los votantes de Montenegro en su confrontación decisiva con el régimen de Milosevic. Inesperada pero convincente, la victoria de la DOS en las elecciones del 24 de septiembre y la protesta masiva de ciuda-

danos en Belgrado, el 5 de octubre, que catalizó la destitución de Milosevic, provocaron sentimientos encontrados en Podgorica: las autoridades de Montenegro, que habían apoyado a la oposición serbia, estaban satisfechas con lo acontecido, sin embargo, la caída de Milosevic reducía de manera objetiva la importancia del régimen de Djukanovic ante los Estados Unidos y la Unión Europea.

Así, las elecciones presidenciales y parlamentarias llevaron a una situación algo paradójica: en tanto que las autoridades en Montenegro las boicotearon y se negaron a reconocer su resultado, el Partido Socialista del Pueblo (SNP), de Bulatovic participó en ellas y por lo tanto se volvió el único candidato de Montenegro para establecer el nuevo parlamento y gobierno federal. A pesar de las diferencias políticas entre el SNP y la DOS se llegó a un acuerdo, y ya que Vojislav Kostunica fue electo presidente de la República Federal de Yugoslavia, al representante del SNP, Zoran Zizic, se le dio la orden de formar el nuevo gobierno federal. El antiguo conflicto entre las autoridades en Podgorica y el gobierno federal pasó así a las nuevas autoridades, establecidas en la federación como resultado de la victoria de la DOS.

Los argumentos implícitos en la plataforma política de las autoridades de Montenegro acerca de la independencia y el posible arreglo confederado entre Serbia y Montenegro, son muy similares a los que apoyó al final de la década de 1980 e inicio de la de 1990 Eslovenia, la primera república que se separó de la República Federal Socialista de Yugoslavia (lo que desató una reacción en cadena en Croacia y Bosnia y Herzegovina). Como ya se mencionó, éstos se originan en la declaración de que Montenegro tiene la más larga e ininterrumpida tradición de Estado entre todas las repúblicas yugoslavas; de que tuvo una experiencia negativa con las tres repúblicas yugoslavas;<sup>1</sup> de que había desarrollado instituciones y procesos democráticos estables; de que había progresado en el proceso de transición y se había aproximado a las integraciones europeas; de que había establecido relaciones interétnicas armoniosas; de que tenía relaciones estables con los vecinos y que no deseaba ser el rehén de problemas no

---

<sup>1</sup> La "Primera Yugoslavia" –reino de serbios, croatas y eslovenos– se fundó en 1918. La "Segunda Yugoslavia" –República Federal Socialista de Yugoslavia (antes de la Yugoslavia Federal Democrática y la República Federal del Pueblo de Yugoslavia) fue fundada en 1943, y recibió reconocimiento internacional en 1945. La "Tercera Yugoslavia" –República Federal de Yugoslavia– se creó por Serbia y Montenegro en 1992.

resueltos en Serbia, en especial Kosovo. Para corroborar esta postura citaron a la llamada Comisión de Arbitraje al francés R. Badinter que en 1991 clasificó a Montenegro entre las repúblicas yugoslavas que no tenían obstáculos políticos para volverse Estado independiente. Es interesante observar que los expertos en la constitución cercanos a las autoridades de Montenegro piensan que la democracia en Serbia y Montenegro no permite una comunidad estable por la gran desproporción en el tamaño de las dos repúblicas (la población de Serbia es casi diecinueve veces mayor que la de Montenegro, lo que hace imposible el principio “un hombre-un voto”). A diferencia de Eslovenia y Croacia, que vieron la expresión de su independencia principalmente en el reconocimiento internacional, en su propio ejército y en su independencia económica, las autoridades de Montenegro insisten en la independencia económica, pero no en un ejército separado, subrayando que Montenegro no necesita fuerzas armadas. No obstante, los seguidores de la independencia de Montenegro reconocen una conexión histórica cercana e intereses similares entre los habitantes de Serbia y Montenegro, y enfatizan que la independencia de esta última no significaría un rompimiento total de las relaciones entre los dos pueblos y las dos repúblicas, y que estos lazos se conservarían a través de la unión confederada.

La plataforma del presidente de la RFY, Vojislav Kostunica, y la DOS reconocen la deficiencia del arreglo constitucional actual y también abogan por una reforma de la federación Serbia-Montenegro hacia un Estado federal con funciones articuladas mínimas: el gobierno federal tendría sólo cinco departamentos de su competencia, mientras que la opción de un parlamento federal con una sola cámara no se descarta. De acuerdo con esta proposición, la protección de los derechos y libertades básicos, la política exterior, la defensa nacional, los elementos del sistema económico y los transportes y las comunicaciones serían las únicas áreas de competencia del Estado federal. Para asegurar la igualdad entre las dos unidades de diferente tamaño, la propuesta incluye varios principios de acuerdo con los cuales operarían las instituciones federales. El primero es que todas las decisiones importantes –leyes y otros reglamentos– deberán ser tomadas por ambas cámaras parlamentarias por mayoría absoluta, mientras que las dos cámaras tendrán competencia general. Según esta propuesta, los organismos federales tendrían dos tipos de capacidad. La primera considera los

asuntos de competencia exclusiva de la federación, como política exterior, defensa nacional, sistemas monetario y arancelario, transporte, ley de obligaciones y valores. La segunda abarca temas de competencia conjunta de la federación y los Estados miembros, tales como: derechos y libertades básicos (incluso los derechos de las minorías), relaciones de propiedad, sistema fiscal, sistema bancario, ley comercial, pensiones, seguros de propiedades y personales. Aunque similares en muchos aspectos, estas dos propuestas difieren en el carácter del Estado común: en tanto que la de Vojislav Kostunica/DOS plantea un Estado federal (federación), la de Montenegro apoya una alianza de los Estados, es decir, una confederación de dos Estados reconocidos internacionalmente.

Durante febrero y marzo del 2001 se llevaron a cabo una serie de reuniones y discusiones entre Belgrado y Podgorica a niveles gubernamentales y no gubernamentales, en las que se propuso una moratoria de tres años, pero no se llegó a un compromiso. Un poco después, la asamblea de Montenegro tomó varias decisiones, incluso la de programar elecciones parlamentarias primarias y la nueva ley de referéndum. De acuerdo con esta ley, el referéndum se considerará exitoso si una mayoría simple (50 por ciento + 1) de los votantes registrados emiten su voto, mientras que la mayoría simple de este número (un cuarto de los votantes registrados) será suficiente para decidir el resultado. Sólo los ciudadanos de Montenegro con residencia permanente en esta república serían elegibles para votar en el referéndum. Estas disposiciones legales fueron criticadas, en tanto que la administración de Estados Unidos y la Unión Europea se declararon abiertamente en contra de ellas. Las principales objeciones se refieren al hecho de que, en conclusión, tan sólo una cuarta parte de los votantes registrados de Montenegro podrían decidir el destino de la república (y de la federación yugoslava). Segunda, la disposición de esta ley que garantiza el derecho de voto en el referéndum sólo a los ciudadanos con residencia permanente en Montenegro excluye a un gran número de ciudadanos que viven en Serbia.<sup>2</sup> Tercera, la decisión unilateral de Montenegro tendría conse-

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el censo de 1991, en ese año había 140 000 ciudadanos de Montenegro que vivían en Serbia. Sin embargo, si se agrega a esto la parte de los habitantes de Montenegro que se consideran a sí mismos serbios, o que son la primera –o segunda– generación de inmigrantes de Montenegro, ese número estaría entre 600 000 y 800 000. En comparación, la población de Montenegro es de cerca de 650 000.

cuencias inevitables para el futuro de Kosovo, y tal vez para toda la región. A pesar de que la opinión pública serbia estaba a favor de aceptar los resultados de la votación en Montenegro y había manifestado su deseo de conservar la comunidad Serbia-Montenegro bajo una federación o una confederación, estaba consciente de que la desaparición de la federación yugoslava tendría consecuencias graves para Serbia y que aumentaría las diferencias entre ésta y Montenegro. Mientras que Serbia seguiría orientada, de manera preponderante, hacia Europa central, Montenegro buscaría un mayor acercamiento con el mundo mediterráneo. Otros de los efectos de la división sería una mayor fragmentación política y económica del sudeste europeo.

Durante la campaña electoral de Montenegro se polarizaron dos opciones. La primera, defendida por el Partido Democrático de Socialistas (DPS) de Milo Dujkanovic y el Partido Social-Democrático (DSP), impulsa la independencia de Montenegro y la unión confederada con Serbia; mientras que la otra, promovida por el Partido Socialista del Pueblo (SNP) de Predrag Bulatovic, el Partido del Pueblo de Dragan Soc (NS) y el Partido del Pueblo Serbio de Bozidar Bojovic, intenta conservar la federación con Serbia. Es interesante que el DPS haya declinado la oferta de la Alianza Liberal para establecer un bloque de separatismo puro en Montenegro antes de las elecciones y mantener su posición acerca de la nueva definición de las relaciones entre Montenegro y Serbia (aunque sea posible la creación de la coalición de estos partidos después de las elecciones). En resumen, el primer grupo sostiene que al permanecer en la federación, Montenegro perdería con el tiempo los atributos de su existencia como Estado y se reduciría a una de las regiones de Serbia. El otro grupo afirma que un Montenegro independiente pronto se volvería el blanco de las aspiraciones territoriales de sus vecinos, sobre todo del nacionalismo Gran Albania de los albaneses étnicos de Kosovo, que seguirían el modelo de lo ocurrido en Macedonia. Estos temores están fundados en el hecho de que los mapas de los extremistas albaneses muestran gran parte de Montenegro, incluida Podgorica, como dentro de las fronteras de esa Gran Albania; por otra parte, los albaneses son la minoría étnica más numerosa en Montenegro, y en caso de una independencia de Kosovo, Montenegro colindaría con dos naciones albanesas, lo que quizá soliviantaría a la numerosa minoría albanesa que habita el este y

noreste de Montegro. Los defensores de la independencia de Kosovo refutan tales rumores, puesto que Kosovo independiente sería laico y próspero, y mantendría un equilibrio étnico entre sus habitantes (las dos terceras partes) y las minorías nacionales (el otro tercio de la población).

#### KOSOVO: ¿EL FRACASO DE LA MISIÓN INTERNACIONAL?

A diferencia de Bosnia y Herzegovina, en donde la guerra civil terminó con la tradicional conferencia de paz y un acuerdo político amplio, la lucha en Kosovo fue interrumpida por la intervención militar de la OTAN, mientras que el mandato de la administración internacional y de las fuerzas de paz fueron establecidos por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el acuerdo técnico militar se firmó en Kumanovo. Aunque el tiempo demostró que el Acuerdo de Paz de Dayton fue una “paz no terminada”, la experiencia de dos años de la administración internacional en Kosovo indica que en este caso es más bien una “guerra no terminada”. Esto lo corrobora el hecho de que desde la firma del acuerdo de Dayton no se presentó un solo conflicto armado en Bosnia y Herzegovina, mientras que en Kosovo la violencia política terminó (al contrario) después de la llegada de UNMIK y KFOR. Bajo la presión del terror político y étnico, cerca de 250 000 no albaneses, en su mayoría serbios, dejaron la provincia después del 10 de junio de 1999. Sus propiedades fueron saqueadas, mientras que un gran número de monumentos cristianos y culturales fueron dañados o demolidos. Se conservaron pequeños enclaves serbios principalmente en la frontera con Serbia misma en la parte norte de Kosovo, pero están expuestos a la presión continua de los militantes albaneses, como el disturbio reciente en Kosovska Mitrovica y el ataque terrorista a un autobús cerca de Podujevo.

La población local albanesa que no aceptó el dominio del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) o que sólo es el blanco de criminales, muchos de los cuales vienen del norte de Albania, también sufre. En las elecciones locales sostenidas al final del año 2000 los albaneses de Kosovo votaron en su mayoría por la Liga Democrática de Kosovo (LDK), de Ibrahim Rugova, pero la violencia política del ELK, desarticulado de manera formal poco después de las elec-

ciones, se agravó poco después de éstas, cuando un asesor político de Rugova fue asesinado en un ataque terrorista. La crisis se esparció en el sur de Serbia cuando miembros del llamado Ejército de Liberación de Presevo, Medvedja y Bujanovac (UCPBM, una ala del ELK) empezaron a hacer incursiones en la franja de seguridad establecida a lo largo de la frontera administrativa entre Kosovo y Serbia misma. La crisis en el valle de Presevo ponía en riesgo el tránsito en el corredor transeuropeo número 10, es decir, la carretera y la vía del tren Belgrado-Skopje-Salónica-Atenas, porque las principales posiciones de UCPBM están a sólo 900 metros de estas comunicaciones. Al inicio de 2001 los extremistas albaneses de Kosovo tomaron la villa de Tanusevci en el norte de Macedonia y atacaron Tetovo, en un intento por involucrar a la población étnica albanesa de toda Macedonia en el conflicto. La causa inmediata de estos ataques fue la firma de un tratado acerca de la definición de la línea fronteriza entre Yugoslavia y Macedonia en la reunión cumbre de los Estados Balcanes en Skopje, que los líderes políticos albaneses tanto en Kosovo como en Macedonia rechazaban de manera unánime.

En el conflicto étnico y territorial de Serbia-Albania en Kosovo, la jefatura albanesa buscó durante años, y por fin consiguió, la intervención de la OTAN y de la administración internacional en la provincia. Dos años después de la intervención de la OTAN y la introducción de la administración internacional interina de las Naciones Unidas, los intereses del movimiento nacional albanés, por un lado, y de la UNMIK y de la KFOR por el otro, entran cada vez en mayor oposición. Convencidos de que el tiempo trabaja a su favor, los líderes albaneses en Kosovo ejercen presión para que se tome una resolución final sobre Kosovo, es decir que se reconozca su independencia, lo que al mismo tiempo crea puntos críticos en las áreas vecinas pobladas por albaneses étnicos, como el sur de Serbia,<sup>3</sup> el oeste de Macedonia y en el futuro tal vez también en el este de Montenegro. De alguna manera paradójica, las misiones de UNMIK y la OTAN en Kosovo se encontraron a sí mismas en una posición similar a la del régimen de Milosevic: aunque con una fuerza militar superior, fueron incapaces

<sup>3</sup> En la terminología del movimiento nacional albanés, el área de Presevo, Bujanovac y Medvedja es llamada "Kosovo del este". Las aspiraciones territoriales de los albaneses de Kosovo se extienden en el territorio de Serbia, al sur de Nis y a la región Raska (Sanjak).

de detener la violencia y de reforzar la política de normalización de las relaciones interétnicas. En esas circunstancias, los extremistas albaneses continuaron con la movilización y el adiestramiento de formaciones paramilitares sin mucho problema, con fuerte apoyo de la diáspora albanesa en el occidente de Europa y Estados Unidos.

La UNMIK y KFOR tratan de cumplir con su misión al evitar la confrontación con el ELK que se desmilitarizó y se transformó de manera formal en los Cuerpos de Protección de Kosovo (KPC), pero en la práctica conservó su estructura y mando político, así como sus tropas y armamentos. De ellos surgió un poco después el UCPBM en el sur de Serbia y el Ejército de Liberación del Pueblo en Macedonia. Estados Unidos, que durante muchos años apoyó de manera discreta y desde la segunda mitad de 1998 al ELK como un aliado en la lucha en contra del régimen de Milosevic en Serbia, aún no está preparado para admitir que aquél, al igual que Taliban en Afganistán, pasó de ser un aliado a significar una amenaza a la seguridad de la región. Los intereses de los albaneses de Kosovo en Washington también están representados por un “lobby” fuerte y un grupo de congresistas y senadores que no desean apoyar un cambio mayor en la política de Estados Unidos en los Balcanes, a pesar de la caída del régimen de Slobodan Milosevic. Además, la posición del Pentágono con respecto a la protección de las fuerzas norteamericanas y de “cero pérdidas” en Kosovo implica ya sea la retirada de las tropas americanas hacia las bases fortificadas o una intervención limitada, lo que deja un gran campo de acción al ELK y sus sucesores. Aunque los reglamentos para la acción de los soldados europeos son más flexibles, aplican más o menos las mismas limitaciones para ellos. Las consecuencias ya eran obvias en la crisis del valle de Presevo, en donde los grupos paramilitares albaneses, el armamento y el equipo venían de Kosovo no obstante los puestos de control y las revisiones en la frontera que realizan las KFOR. Algo similar sucedió después en el norte de Macedonia, en particular durante los conflictos en Tetovo, en donde miembros del ELK cruzaron la frontera hacia Macedonia sin mucho problema. Más aún, las unidades de las KFOR ubicadas en Macedonia para prevenir el conflicto se retiraron de Tetovo en cuanto el primer soldado alemán fue herido en los choques entre extremistas albaneses y miembros de las fuerzas de seguridad de Macedonia.

En resumen, el cada vez más abierto conflicto de intereses entre los extremistas albaneses y las KFOR hace surgir de manera inevitable el tema de la revisión de los objetivos de la presencia internacional en Kosovo y el mandato de UNMIK. A este respecto, la comunidad internacional tiene dos opciones inmediatas: ya sea intentar llevar a cabo su mandato y lograr las metas fijadas por la resolución 1244 de las Naciones Unidas, y correr el riesgo de tener un conflicto armado con los extremistas albaneses y bajas en las filas de las KFOR, o sucumbir a las exigencias albanesas y reconocer la independencia de Kosovo, y arriesgarse a que el conflicto se expanda hasta la creación de una gran nación albanesa en los Balcanes. Ambas opciones ponen a la OTAN en una posición delicada en particular, no sólo por el posible fracaso de la misión de las KFOR en Kosovo, sino también porque un miembro de la Asociación para la Paz –Macedonia– enfrenta de hecho la agresión al otro lado de la frontera y porque ni la OTAN ni otros miembros de la Asociación han mostrado estar dispuestos a su rescate. Además, el agravamiento de la crisis en la región conlleva el riesgo de una nueva guerra balcánica que puede incluir a la Asociación así como a otros miembros de la OTAN. En esas circunstancias, la OTAN y Estados Unidos han demostrado estar preparados para ofrecer cierta cooperación a su reciente adversario –Yugoslavia– sin la que sería muy difícil asegurar el equilibrio militar en la región. Contrario a las declaraciones de que Estados Unidos se retiraría de los Balcanes, Estados Unidos y la OTAN tal vez tomarían otras medidas para estabilizar su presencia militar y reforzar las relaciones con antiguos y nuevos socios en la región.

En oposición a las reacciones del antiguo régimen y a las expectativas de los extremistas albaneses, las nuevas autoridades en Belgrado evitan el uso de la fuerza en contra de UCPBM en el sur de Serbia, lo que restringe la función de las fuerzas de seguridad para la represión del conflicto dentro de la franja de seguridad. El recién fundado Comité Coordinador de los Gobiernos de Serbia Federal y República bajo la guía del viceprimer ministro Nebojsa Covic, lanzó un plan que implicaba negociaciones políticas y económicas y otras medidas para el desarrollo de esta región, así como la reintegración de la población local albanesa en el gobierno y otras instituciones de la República de Serbia. La reacción positiva de la opinión pública internacional a este enfoque de las

autoridades serbias y yugoslavas hizo que UCPBM perdiera iniciativa, lo que trajo dificultades insuperables a la crisis en el valle de Presevo, en donde la única manera de solucionarla era la cooperación entre antiguos adversarios: el ejército yugoslavo y la OTAN. La OTAN respondió de forma positiva a la petición de las autoridades serbias y yugoslavas de abolir la franja de seguridad al dividirla en tres sectores: la primera se extendía a lo largo de casi toda frontera entre Montenegro y Bujanovac (sector A); la segunda, de 93 kilómetros de largo, entre Bujanovac y Presevo (sector B), y la tercera entre las fronteras de Presevo y Macedonia (sector C). Las fuerzas especiales del ejército yugoslavo, en cooperación con las KFOR entraron con táctica al sector C, el más arriesgado (que ocupa sólo 25 kilómetros cuadrados), pero pronto consiguieron una autorización para entrar al sector A. Esta fue la primera vez que la OTAN y las fuerzas armadas de Yugoslavia establecieron una cooperación operacional práctica.

#### EL DILEMA DE YUGOSLAVIA

Finalizada la guerra en Kosovo, seis años después de Dayton y a diez años del inicio del conflicto en la República Federal Socialista de Yugoslavia, la actual Serbia y los Balcanes se encuentran en un punto decisivo: aunque ya no están activos los antiguos protagonistas que causaron la fragmentación de la ex Yugoslavia, la crisis continúa y amenaza con abrir otro capítulo del drama balcánico. El curso de la crisis sigue la misma lógica ya manifiesta desde el comienzo de los conflictos yugoslavos: las guerras al occidente de la ex república terminaron con el Acuerdo de Paz de Dayton, aunque ello no significó que se hubieran establecido estructuras firmes con posibilidades de subsistir. Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina no podrían afrontar un nuevo conflicto armado, pero la política de la comunidad internacional, seis años después de la paz de Dayton, no ha logrado conseguir sus principales objetivos políticos en la zona. Esta antigua República de Yugoslavia todavía es una sociedad con divisiones profundas, que funciona en gran medida sólo gracias a la presencia y a la ayuda financiera internacionales. En lugar de transferir con el tiempo las competencias del enviado especial de las Naciones Unidas y de la administración para vincular a los organismos gubernamentales, en la práctica ocurre justo lo contrario: la

debilidad de los órganos conjuntos ha hecho que la administración internacional gane cada vez mayor competencia. Además, al inicio del 2001 la comunidad croata en la llamada Herzeg-Bosnia empezó a trabajar a favor de la separación de los musulmanes (Bosniak), parte de la federación, y de la creación de una tercera entidad, medidas todas contrarias al Tratado de Washington y al Acuerdo de Dayton. Sin embargo, es muy improbable que este proceso cause tensiones regionales, y menos aún empeore hasta llegar a un conflicto armado.

La situación es muy diferente en el sur de los Balcanes, en donde la crisis de Kosovo, latente a pesar de la presencia internacional, pone en riesgo a todos los Estados vecinos y amenaza con causar un conflicto armado más amplio. Aún si se evitara esto último, tal vez Kosovo seguiría siendo origen de amenazas duraderas militares y no militares para la seguridad regional, fuente potencial de terrorismo internacional y un cruce importante en el tráfico ilegal de narcóticos y de armas en el sudeste de Europa. Aunque el deseo de los líderes de Montenegro por la independencia no provocará un conflicto armado con Serbia, el rompimiento de la federación yugoslava alteraría de manera considerable el equilibrio actual del poder en la región, lo que proporcionaría un terreno fértil para que la crisis de Kosovo se agrave y eso a su vez ocasionaría una serie de conflictos armados extensos en el sur de los Balcanes. Una Yugoslavia posterior a Milosevic, democrática, podría ser un factor importante para la conservación del equilibrio regional, lo que se puede apreciar, en cierto grado, en cómo ha sido manejada la crisis en el sur de Serbia. Si Yugoslavia logra controlar la crisis actual podría tener una función similar en el proceso de integración regional actuando como un país en el centro del sudeste de Europa, y como un país con un interés especial en los procesos de integración de la región, dadas las consecuencias que acareó la desintegración de la República Federal Socialista de Yugoslavia. ❧

