

Elecciones en Serbia y próximos desafíos

Democracia "En Contexto"

La publicación de FRIDE Democracia "En Contexto", proporcionará información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos a la democratización y analizará las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Serbia elegirá nuevo gobierno el 21 de enero de 2007. Las elecciones serán un indicativo de si el país está preparado, o no, para hacer frente a los retos aún no resueltos desde la caída del gobierno de Slobodan Milosevic. Sigue habiendo profundas divisiones entre los demócratas, que están a favor de las reformas y la integración en la Unión Europea (UE), y los radicales, que siguen apegados a la retórica nacionalista y se oponen a cambios políticos drásticos. Justo antes de las elecciones, las encuestas dan una ligera ventaja a las fuerzas democráticas, pero a diferencia de lo ocurrido en las elecciones de 2000, en las que fue decisiva la movilización de la sociedad civil, los sectores de la población serbia que son partidarios de las reformas, se muestran alienados y desilusionados con el proceso político. El resultado de las elecciones dependerá de la capacidad de los partidos pro-reformistas para movilizar a sus electores. Asimismo, incluso aquellos políticos que normalmente se definen como demócratas, incluido el Primer Ministro Vojislav Kostunica, parecen tender, en la práctica, hacia posiciones que les alejan del establecimiento de una democracia más estable y de la incorporación en la comunidad euroatlántica. Independientemente de quién gane las elecciones, seguirá siendo necesaria una "profunda" transformación del Estado serbio y del proceso político, si el país desea acercarse a la UE y alcanzar una democracia plenamente consolidada. Publicado en las vísperas de las elecciones, este nuevo número de "Democracia 'En Contexto'" examina las implicaciones que estas tendencias tendrán para las políticas de la Unión Europea.

I. El contexto de las elecciones en Serbia

- Las elecciones de 2000 fueron decisivas para derrocar al régimen autoritario de Milosevic y para que Serbia se deshiciera de su imagen de paria en la escena internacional. Muchos observadores han sugerido que las elecciones de enero de 2007 no serán menos importantes que las anteriores, incluso si el telón de fondo en el que se desarrollan resulta menos dramático. Seis años después de las elecciones que pusieron fin a la era Milosevic, falta aún por consolidar plenamente la democracia. En muchos sectores se afirma que estas elecciones o bien encaminarán a Serbia de forma inequívoca por la senda de las reformas democráticas y la integración en la comunidad euroatlántica, o bien la mantendrán aferrada a posturas más propias de su pasado. Javier Solana, Alto Representante de la UE para Política Exterior, ha sugerido que las elecciones representan un momento crucial para Serbia.
- Si bien persiste el nacionalismo radical del que suele hablarse en Occidente, la fragilidad del campo reformista y sus divisiones internas suponen un reto igualmente significativo para la democracia en el país. En general, las elecciones se disputan entre el Partido Democrático del Presidente Boris Tadic y el Partido Democrático de Serbia de Kostunica dentro del bloque reformista. No obstante, la comunidad internacional se ha desencantado con este último tras sus frecuentes acercamientos al radicalismo, su manipulación del proceso político y el incumplimiento de sus promesas, como la de entregar al General Mladic al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (ICTY) de La Haya.
- Existen problemas adicionales que afectan las opciones del campo reformista. Por una parte, la fragmentación del sistema de partidos siembra serias dudas sobre la capacidad de las fuerzas democráticas para formar una coalición de gobierno estable y duradera. Dicha fragmentación, además, ha tendido a alienar el apoyo de la población al movimiento reformista. Por otra parte, la alta tasa de desempleo y la corrupción han jugado en contra de las fuerzas democráticas y han hecho que muchos votantes se acerquen a posiciones y partidos nacionalistas radicales que apelan a la desilusión de los llamados "perdedores" de la transición.
- Como consecuencia, la campaña ha puesto de manifiesto que aún hay dudas sobre cuál será la postura predominante sobre la integración en la UE, las reformas económicas y la posible pérdida de Kosovo. También planea la sombra de la duda sobre la credibilidad del referéndum de octubre de 2006, por el que se sancionó la nueva constitución, a causa de la escasa participación registrada. La comunidad internacional guardó silencio entonces, deseosa de que se estableciera una nueva constitución en Serbia y de que hubiera elecciones anticipadas en el país por la cuestión de Kosovo, y también porque en Occidente se teme que la popularidad de Tadic se vea afectada si se hacen concesiones sobre el estatus de Kosovo.

II. Fuerzas contrincantes y cuestiones clave

El sistema de partidos en Serbia se caracteriza por ser altamente personalizado y fragmentado.¹ En líneas generales, pueden identificarse dos tipos de corrientes políticas: los demócratas y los radicales. En la práctica, las divisiones no son tan evidentes y las posturas de los partidos suelen encuadrarse a lo largo de un *continuum* existente entre los extremos moderado y nacionalista radical.

- En general, los moderados apoyan las reformas y la integración en la UE, aunque sus agendas difieren entre sí y no presentan un frente unido. Esta agrupación está formada por los siguientes partidos:

- El Partido Democrático (DS), dirigido en su tiempo por Zoran Djindjic, el Primer Ministro que fue asesinado en 2003, que se encuentra actualmente bajo el liderazgo del Presidente Boris Tadic. Establecido en diciembre de 1989, el DS es el partido más antiguo entre las fuerzas democráticas. Atrae, principalmente, a sectores jóvenes y urbanos de la población, aunque está tratando de ampliar su electorado. La comunidad internacional ve con buenos ojos este partido debido al ímpetu reformista de su líder. De hecho, las tentativas de Tadic para reformar el ejército mientras estaba al cargo

de la cartera de defensa le ganaron el respeto de los círculos diplomáticos. Además, el DS aboga por la plena y rápida integración del país en la comunidad euroatlántica; apoya la autonomía de Voivodina; ha mostrado claros signos de aprobación a la posible independencia de Kosovo; y respalda la cooperación con el ICTY. Se espera que el partido consiga entre un 25 y un 28 por ciento de los votos.

- El Partido Democrático de Serbia (DSS), liderado por el Primer Ministro Vojislav Kostunica, se formó en 1992, tras escindirse del DS. Actualmente, aparece tercero en las preferencias de los votantes y se calcula que se hará con un 20 por ciento de los votos en las elecciones. Sus votantes se encuentran entre la clase media e incluyen, especialmente, a aquellos que admiten tener sentimientos nacionalistas de algún tipo, pero no quieren votar por un partido radical. A pesar de que, en general, se considera que el DSS es favorable a las reformas y se define a sí mismo como pro-europeo, su líder ha mantenido una postura ambigua y fluctuante en aspectos clave del proceso de reforma y ha optado frecuentemente por recurrir a opciones nacionalistas. El DSS se separó del DS por su desacuerdo sobre el ICTY.

- G17+ es un partido pro-europeo que se creó oficialmente en 2002 bajo el liderazgo de Miroljub Labus. Ganó casi el 12 por ciento de los votos en 2003 y formó una coalición de gobierno con el DSS de Kostunica, obteniendo las carteras de finanzas, salud y agricultura. Un desacuerdo entre los principales líderes del partido sobre la escasa

¹ Watkins, A., 'Serbia: the Battle from Within,' Conflict Studies Research Centre, Balkan Series 06/45, Defence Academy of the United Kingdom, septiembre de 2006.

cooperación de Kostunica con el ICTY dio lugar a una crisis partidaria. Labus abogaba por la retirada del partido del gobierno si no se producía una mayor cooperación con el ICTY. El entonces ministro de finanzas, Mladjan Dinkic, sin embargo, se oponía a esta postura, lo que provocó la dimisión de Labus como líder del partido y Viceprimer Ministro en mayo de 2006. Se cree que la participación del partido en el gobierno ha minado su credibilidad entre los sectores progresistas del electorado, aunque Dinkic, actual líder del G17+, acabó por retirar su apoyo al gobierno en octubre de 2006. El G17+ espera hacerse con un 7 por ciento de los votos aunque su tardía retirada del gobierno puede ponerle las cosas difíciles para conseguir apenas el 5 por ciento necesario para obtener representación en el parlamento.

- El Partido Democrático Liberal (LDP), liderado por Cedomir Jovanovic, se creó en 2005 tras separarse del DS. Su líder es un demócrata radical que apoya la integración en la comunidad euroatlántica lo antes posible. Se estima que su popularidad está creciendo frente a la de otros reformadores.
- Otras cuatro fuerzas completan el bloque pro-democrático: el Movimiento Serbia por la Renovación (SPO), miembro del gobierno de coalición, liderado por Vuk Draskovic; la Nueva Serbia (NS) de Velja Ilıc, que es también parte del gobierno de coalición; la Serbia Unida (JI) de Dragan Markovic; y el Partido Socialdemócrata de Serbia (SDP) de Nebojsa Covic. Las últimas encuestas realizadas sugieren que estos partidos no alcanza-

rán el 5 por ciento necesario para contar con representación parlamentaria.

- Algunos partidos nacionalistas minoritarios, como el Partido Democrático Sandzak de Rasim Ljajic, la Unión Democrática de los Croatas en Vojvodina de Petar Kuntic y la Unión Democrática de los húngaros en Vojvodina de Sandor Palfor, han decidido unir sus fuerzas en las próximas elecciones bajo la llamada Lista por la Tolerancia. Las encuestas indican que esta formación podría conseguir entre 12 y 15 escaños.
- El bloque de los nacionalistas radicales consta de dos partidos principales:
 - El Partido Radical (SRS) de Vojislav Seselj, acusado por crímenes de guerra. Este partido es el que actualmente lleva la delantera en las encuestas. El SRS contaba con muy poco apoyo durante los años 1990, pero su popularidad ha aumentado desde la muerte de Milosevic, gracias también a los escasos logros del bloque democrático con respecto a la lucha contra la corrupción y el crecimiento económico. El partido ha suavizado parte de su retórica nacionalista desde que Seselj se entregara al ICTY (actualmente, el partido está dirigido por Nikolic, algo menos carismático). No obstante, las filas del partido siguen reviviendo y explotando el nacionalismo a expensas de las reformas políticas y el acercamiento a Europa. El SRS obtuvo un 28 por ciento de los votos en las elecciones parlamentarias de 2003 y se colocó segundo en las elecciones presidenciales, perdiendo por un pequeño margen ante Tadic en la segunda vuelta.

- El Partido Socialista (SPS) del fallecido Slobodan Milosevic. El SPS ha apoyado informalmente al gobierno de Kostunica y está pasando por una crisis de identidad como consecuencia de la pérdida de apoyo desde 2000. Han surgido divisiones en el partido, entre una facción que quiere alejarse del legado de Milosevic y otra más reaccionaria que rechaza el proceso de reforma. El SPS se opone a la cooperación con La Haya, así como a la independencia kosovar. Apoya la adhesión a la UE, pero se muestra más hostil en lo que se refiere a la OTAN. Si bien el SPS suele describirse como anti-reformista y el DSS como “democrático”, en la práctica, los dos partidos son cercanos, desdibujando, en cierta forma, la dicotomía nacionalista-democrática.
- La clave tras las elecciones será la formación de coaliciones, dado que ninguno de los partidos conseguirá suficientes votos para formar un gobierno propio. Ya se han emprendido negociaciones, aunque lo más seguro es que haya que realizar algunos ajustes tras las elecciones:
 - El DSS de Kostunica ha aunado fuerzas con partidos más pequeños, como el NS de Ilic, el SPO de Draskovic y el JI de Markovic. Esta coalición podría hacerse con un 22 por ciento de los votos aproximadamente.
 - Si bien algunos analistas preveían una coalición entre el DS de Tadic y el G17+, las diferencias en sus programas han mantenido la distancia entre ambos partidos. El G17+ de Dinkic ha decidido emprender la marcha en solitario, haciendo hincapié en sus creencias pro-europeas y pro-reformistas, a pesar de que corre el riesgo de no alcanzar el 5 por ciento requerido para tener representación.
 - El DS se ha unido a movimientos políticos minoritarios. Después de romperse las negociaciones con el SPO, el DS ha dirigido la mirada hacia la Lista por la Tolerancia de Rasim Ljajc. Aún no está claro quién será el candidato a Primer Ministro por el DS, después de que Tadic haya afirmado que no se presentará como tal.²
 - El LDP de Jovanovic se ha unido a la Alianza Civil de Serbia (GSS), la Unión Socialdemócrata (SDU) y la Liga Socialista de Vojvodina (LSV), pero esta agrupación tendrá dificultades para conseguir el 5 por ciento mínimo requerido.
- Los partidos se juegan la campaña en dos asuntos clave: Kosovo y la integración de Serbia en la comunidad euroatlántica. Por otro lado, los temas económicos –incluyendo el desempleo, los impuestos, la vivienda y las reformas económicas- y la corrupción, han ganado relevancia.
- Tal como se esperaba, la campaña de los nacionalistas se ha caracterizado por su fuerte retórica contra la independencia de Kosovo. Mientras que la mayoría de las fuerzas políticas no desean un Kosovo independiente, las posturas de los partidos sobre su estatus final varían considerablemente, desde la oposición más acérrima, hasta la aceptación de lo inevitable. El SRS y el SPS, así como el DSS de Kostunica, rechazan cualquier tipo de independencia para

² Focus News Agency, 'Blic: Boris Tadic won't Run for PM of Serbia' [Blic: Boris Tadic no será candidato a la presidencia de Serbia], 31 de diciembre de 2006.

Kosovo por motivos de integridad territorial. Kostunica ha declarado que "Serbia nunca permitirá la independencia de Kosovo". De la misma manera, el Vicepresidente del DSS, Vladeta Jankovic, ha afirmado que Serbia "nunca reconocerá la independencia condicional, ni de otro tipo, de parte de su territorio", y añadió que el país podría acabar adoptando una postura similar a la de China con Taiwán.³

- El DS y otros partidos minoritarios, tales como el SPO, han adoptado un tono más ambiguo y potencialmente complaciente sobre la cuestión de Kosovo. El Presidente Tadic, en un intento por atraer tanto a los votantes del DSS, como a los suyos propios, ha dicho que la independencia kosovar puede ocurrir, pero que "se hará todo lo posible hasta el último momento para que no suceda".⁴ El antiguo ministro de Asuntos Exteriores Buk Draskovic ha utilizado un tono más conciliador y ha declarado que "gobernar a dos millones de albanos iría en contra del Estado y de los intereses nacionales" y ha añadido que la descentralización permitiría que "un 95 por ciento de los serbo-kosovares vivieran en municipios de mayoría serbia" y controlarían la educación y la sanidad, además del sistema judicial y policial, al tiempo que se entablarían relaciones económicas directas con Serbia.⁵ No obstante, Draskovic también advirtió en una reunión reciente con embajadores europeos que Serbia no aceptaría una solución impuesta.⁶

- Todos los partidos han manifestado su interés en profundizar sus relaciones con la UE, salvo el SRS, que ha hecho un llamamiento en favor de la vuelta al no alineamiento. A pesar del amplio consenso sobre la conveniencia de contar con una relación más estrecha con Europa, la campaña ha dejado entrever diferencias entre el DSS y los radicales, y el resto de las fuerzas democráticas con respecto al ICTY y la velocidad del proceso de reforma. Por ejemplo, Tadic ha asegurado a embajadores de la UE que Serbia cooperará con el ICTY tan pronto se forme gobierno,⁷ y Božidar Đelić, oficial del DS, ha sugerido que el establecimiento de buenas relaciones con la UE sería una de las prioridades principales.⁸ Kostunica, por su parte, ha mantenido una postura más bien ambigua. Si bien afirma que la integración en la UE y la reanudación de las negociaciones comerciales son una de las prioridades para Serbia, el Primer Ministro saliente ha utilizado la retirada de la condición relativa a la participación en el Partenariado por la Paz (PpP) de la OTAN para sugerir que la UE debería hacer lo mismo y acomodar su estrategia a las necesidades serbias. El DSS sigue manteniendo una postura ambigua con respecto al ICTY y su retórica contra el tribunal ha estado presente a lo largo de toda la campaña electoral. Después de que Carla Ponte declarara que las autoridades serbias no habían tomado medidas suficientes para entregar al General Mladic, el ministro de Justicia serbio Zoran Stojkovic respondió que esta valoración "era inaceptable para Belgrado".⁹

³ *B92 News*, 'Kostunica: we will never give up Kosovo' [Kostunica: Nunca abandonaremos Kosovo], 11 de noviembre de 2006.

⁴ *B92 News*, 'Kosovo independence more likely, Tadić says' [Tadic afirma que la independencia de Kosovo es posible], 11 de diciembre de 2006.

⁵ *B92 News*, 'Albanians should rule themselves, Drasković says' [Draskovic afirma que los albanos deberían gobernarse a sí mismos], 10 de diciembre de 2006.

⁶ *Beta Daily News*, 'Draskovic meets with EU Ambassadors' [Draskovic se reúne con los embajadores de la UE], 21 de diciembre de 2006.

⁷ *Blic online*, 'Continuation of negotiations upon extradition of Mladic' [Continúan las negociaciones sobre la extradición de Mladic], 5 de diciembre de 2006.

⁸ *B92 News*, 'EU relations, first step' [Un primer paso en las relaciones con la UE], 25 de diciembre de 2006.

⁹ *Beta Daily News*, 'Justice Minister: Del Ponte Assessment Unacceptable' [Ministro de justicia: La valoración de Del Ponte es inaceptable], 17 de diciembre de 2006.

III. La política de la UE antes de las elecciones

- No hay duda de que la preferencia de la UE es que el apoyo a las fuerzas nacionalistas decaiga y surja un gobierno más proclive a la introducción de reformas. Así, se espera que las elecciones den impulso al progreso sobre el estatus de Kosovo y fomenten la cooperación con el ICTY para reemprender las negociaciones sobre el Acuerdo de Estabilización y Asociación (SAA) suspendidas en mayo de 2006.
- La UE ha tratado de apoyar a las fuerzas serbias pro-europeístas enviando mensajes tanto a la población como a las élites políticas en los que expresa la disposición europea a reanudar las negociaciones para la entrada del país en la UE. Un informe confidencial que la presidencia finlandesa hizo circular animaba a los Estados miembros a realizar visitas de alto nivel a Serbia para transmitir el interés europeo en que Serbia se incorpore a la Unión y disipar las dudas generadas por la denominada fatiga europea ocasionada por la última ampliación.¹⁰ Han sido muchas las declaraciones públicas de la UE en la prensa en este sentido. El 22 de noviembre, Javier Solana declaró en una entrevista concedida a *Blic* que sería “un grave error elegir un gobierno que no mirara hacia el futuro”.¹¹ De la misma manera, el

ministro de Asuntos Exteriores de Suecia, Carl Bildt, afirmó en *Vecernje novosti* el 18 de diciembre que la UE “mantendrá las puertas abiertas” al país, de forma que “todo depende de los resultados de las elecciones en Serbia, ya que el gobierno de Belgrado necesita adoptar una postura firme”.¹² Por su parte, los Estados europeos han aumentado la financiación para la aproximación europea, dejando de lado la estricta condicionalidad que solía retener fondos durante los años 1990 y principios de 2000. Por ejemplo, Noruega ha prometido 10 millones de euros durante la campaña electoral para ayudar en la preparación para la integración en la UE.¹³

- No obstante los mensajes de apoyo, han surgido divisiones internas en la UE acerca de la táctica a emplear en Serbia. Algunos países, como Italia, Grecia y algunos de los miembros de Europa del Este han manifestado su deseo de retomar las negociaciones inmediatamente para desviar así el posible apoyo a los radicales. Por el contrario, otros países como el Reino Unido y los Países Bajos han afirmado que los requisitos para retomar las negociaciones no pueden ser eliminados. Como consecuencia, la cumbre de la UE celebrada en diciembre de 2006 rechazó la iniciativa redactada por Italia, Eslovaquia y la República Checa por la que se sugería que la UE debía retomar las negociaciones sin más retraso.¹⁴ El Comisario Olli Rehn afirmó que la UE continuaría con las negociaciones únicamente después de contemplarse una cooperación sólida e identificable con

¹⁰ Beatty, A. ‘EU to launch Serbian charm offensive’ [La UE lanzará una ofensiva de aproximación a Serbia], *European Voice*, 16 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.europeanvoice.com/current/article.asp?id=26675>

¹¹ *B92 News*, op. cit., 22 de noviembre de 2006.

¹² *B92 News*, ‘Sweden Pulls for Pro-European Government’ [Suecia aboga por un gobierno pro-europeo], 18 de diciembre de 2006.

¹³ *Beta News*, ‘Ten Million Euros of Aid from Norway’ [Diez millones de euros de ayuda de Noruega], 5 de diciembre de 2006.

¹⁴ *B92 News*, ‘EU can’t agree over Serbia’ [La UE no alcanza un acuerdo sobre Serbia], 12 de diciembre de 2006.

el ICTY. Esto apunta hacia una línea de compromiso: la condición relativa al ICTY seguirá en pie formalmente, pero Serbia tendrá sólo que demostrar que está cooperando en la detención de Mladic, en lugar de entregarlo de hecho al ICTY, para la apertura de negociaciones. En este sentido, la entrega de Mladic sería un requisito necesario para la firma del SAA, en lugar de para reemprender las negociaciones.

- La división y la ambigüedad dentro de la UE refleja la coexistencia de dos agendas en la región difíciles de reconciliar. La primera se centra en el tema de Kosovo. La segunda, en la consolidación democrática de Serbia y su integración en la UE. Algunos Estados miembros afirman que estas agendas son incompatibles y temen que la independencia kosovar empuje a Serbia a una radicalización y a un nacionalismo más pronunciado aún, si cabe. A pesar de que cerca de un 70 por ciento de la población afirma apoyar la integración europea,¹⁵ los Estados miembros fueron partidarios de retener una decisión sobre Kosovo que fuese inaceptable para Serbia antes de las elecciones. Este temor fue el principal motivo para retrasar la decisión del estatus final de Kosovo que tenía que pronunciarse a finales de 2006.
- Asimismo, la UE sigue dividida sobre otra posible ampliación. Algunos países abogan fuertemente por la aceptación de nuevos miembros relativamente poco preparados, de forma que su entrada en la Unión sirva como herramienta para emprender reformas. Los Estados de Europa del Este e Italia apoyan esta aproximación. Otros países, como Francia, prefieren evitar nuevas ampliaciones hasta que la "capacidad de

absorción" europea se ponga a prueba, incluso si, en realidad, los Balcanes no representarían una carga muy pesada para dicha "capacidad de absorción" (que, en cualquier caso, está mal definida).

- En la cumbre de noviembre celebrada en Riga, la OTAN invitó a Serbia, junto con Montenegro y Bosnia-Herzegovina, para que se unieran al Partenariado por la Paz, el primer paso hacia su plena integración en la alianza. Aunque la entrada en el PpP estaba vinculada a la cooperación absoluta con el ICTY, una carta enviada por el Presidente Tadic a las autoridades estadounidenses fue suficiente para convencer a Condoleezza Rice de que aceptar la entrada de Serbia en el PpP iría en beneficio de las fuerzas democráticas y "reforzaría la postura de Tadic acerca de Kosovo de antemano frente a lo que tiene todos los visos de convertirse en su posición más controvertida dentro de Serbia".¹⁶ La carta bastó para que Estados Unidos cambiara de opinión en el último minuto. Esto inquietó a la UE por el temor a que si la condición sobre la OTAN flaqueaba, también ocurriera lo mismo con la concerniente a la UE. De hecho, algunos reformadores serbios han calificado desfavorablemente la política de la UE frente a lo que para ellos es la buena intención de Estados Unidos de ofrecerles un incentivo concreto para llevar a cabo las reformas necesarias. Sin embargo, podría afirmarse que si la condición de la OTAN se hace algo más vaga y la "recompensa" del PpP se ofrece arbitrariamente, la UE no lo tendrá fácil a la hora de exigir determinadas reformas.

¹⁶ El Presidente Tadic también hizo hincapié en su apoyo pleno a la democracia y la cooperación con el ICTY. Véase Knowlton, B. y Cooper, H. 'Serb's letter persuades U.S. to drop opposition to Belgrade's special partnership with NATO' [La carta serbia convence a EE.UU. para aceptar una asociación especial con Belgrado en el seno de la OTAN], *New York Times*, 30 de noviembre de 2006.

¹⁵ Beatty, op. cit.

IV. Posibles escenarios tras las elecciones

Con un gran número de votantes indecisos y la incertidumbre sobre el porcentaje de participación, es difícil prever claramente cuál será el resultado de las elecciones. Incluso si las fuerzas moderadas se llevaran la mayor parte de los votos, lo más seguro es que sea necesario negociar después de las elecciones para poder formar gobierno.

- Las encuestas de intención de voto indican la preferencia de los votantes por las fuerzas democráticas. Sin embargo, una baja participación beneficiaría a los partidos radicales, y si el G17+, el LDP y el SPO no consiguen el 5 por ciento mínimo exigido, sus escaños beneficiarían al partido más votado, que seguramente sería el SRS. La reticencia por parte de algunas de las fuerzas democráticas a aliarse con otros partidos reformistas puede ser determinante.
- No obstante, es posible que tanto el DS como el DSS consigan votos suficientes para formar un "gobierno ampliamente reformista",¹⁷ que tal vez incluya a otros partidos como el G17+. Éste sería el resultado deseado por la UE, según afirman círculos diplomáticos. Pero sigue siendo un misterio si una coalición de esta naturaleza dotaría al proceso de reforma de un sólido liderazgo político. Algunos temen que una co-

lición entre el DS y el DSS se vea truncada al poco tiempo y que haya que convocar nuevas elecciones a corto plazo. Esta situación beneficiaría a los partidos radicales. Asimismo, dado el alto número de elecciones convocadas en los últimos años, la participación se ha visto reducida a un nivel en el que la legitimidad democrática podría ser cada vez más débil.

- Si no se formara una coalición entre el DS y el DSS, pueden darse otros tres escenarios. El primero consiste en la formación de un gobierno minoritario encabezado por el DSS o el DS. Para la comunidad internacional, un gobierno minoritario bajo el liderazgo del DS sería la segunda mejor alternativa. Pero con esta opción se corre el riesgo de que el DSS se acerque a las posiciones de los radicales y disminuya el electorado que apoya la agenda reformista. Un gobierno minoritario dirigido por el DSS que incluya a partidos más pequeños en lugar de al DS, por su parte, sería similar al gobierno saliente y pondría de nuevo en duda el avance del proceso de reforma.
- También está la posibilidad de que Kostunica trate de formar un gobierno de unidad nacional en relación con la cuestión de Kosovo. Esta posibilidad ha generado una preocupación creciente entre los diplomáticos europeos, ya que daría un amplio espacio de influencia a los radicales. En este sentido, será crucial el momento en el que se tome la decisión sobre Kosovo. Si ésta se adopta antes de la formación del gobierno (que puede tardar hasta cuatro meses), Kostunica podría utilizar el asunto de Kosovo en provecho propio e impulsar un gobierno de unidad nacional bajo su liderazgo. Esto reduciría el margen de maniobra de otros partidos, pues les sería bastante

¹⁷ *The Economist Intelligence Unit*, Informe de país: Serbia y Montenegro, Informe principal y actualización, julio y octubre de 2006.

difícil negarse a formar parte de un gobierno de dichas características. A pesar del riesgo, retrasar aún más la decisión sobre el estatus final de Kosovo no sería practicable. Algunas fuentes han sugerido que Marti Antisaari dará a conocer su veredicto sobre el asunto justo después de las elecciones.¹⁸

- La última posibilidad sería la de una coalición de gobierno nacionalista formada por el SRS y el SPS. Aunque dicha coalición es cada vez menos probable (pues el SRS ha ido bajando en las encuestas desde su máximo del 36 por ciento conseguido en julio de 2006),¹⁹ algunos analistas afirman que no habría que descartarla. De formarse, aún quedaría por ver si el SRS, como partido dirigente, adoptaría una actitud más moderada de lo que prometen algunas de sus actitudes durante la campaña.²⁰ En tal caso, los gobiernos de la UE echarían el freno a la integración de Serbia en la comunidad euroatlántica por muchos años. También provocaría inestabilidad en la República de Srpska, en la vecina Bosnia, y una mayor inestabilidad en Kosovo. Asimismo, se ha señalado que un gobierno del SRS desalentaría las inversiones en el país, un elemento imprescindible para que Serbia pueda llevar a buen puerto las reformas económicas que necesita.²¹

V. Próximos desafíos

- Independientemente de la forma que adopte el gobierno tras las elecciones de enero, existen cuatro aspectos clave que Serbia habrá de abordar para avanzar en el proceso de democratización y en su acercamiento a la comunidad euroatlántica. Estos son Kosovo, Mladic, la "aproximación" del gobierno hacia la UE, y la modernización económica.
- Kosovo seguirá siendo el tema crucial a medio plazo. Los pormenores -cómo proteger a la minoría serbia en el nuevo marco legal, la posibilidad de un ejército kosovar, la forma que adoptará la presencia internacional, la mención expresa de la "soberanía" kosovar- serán clave a la hora de determinar la reacción serbia hacia el acuerdo final sobre su estatus. En los círculos diplomáticos europeos se sospecha que de definir la resolución en términos vagos (algo que cada vez es más probable dada la postura de Rusia), Serbia no reconocerá el nuevo Estado y seguirá utilizando a Kosovo para atraer al electorado nacionalista. En este asunto y en la forma en la que se presente la resolución, los políticos serbios necesitarán ayuda para vender el nuevo estatus a la población como algo compatible con la antigua insistencia de la política serbia sobre la autonomía de Kosovo, en lugar de su independencia.
- El tema del ICTY sigue entrelazado con aspectos de la identidad serbia. La cooperación con el ICTY también supone redefinir la relación entre el Estado y el ejército y eliminar los vínculos de los servicios de

¹⁸ *B92 News*, 'Solution by January 21, Pristina Daily Says' [El Diario Pristina afirma que es necesaria una solución antes del 21 de enero], 20 de diciembre de 2006.

¹⁹ Roknic, Aleksandar, 'Seselj hunger strike "a publicity stand"' [La huelga de hambre de Seselj es una "postura publicitaria"], *Balkan insight*, 23 de noviembre de 2006.

²⁰ Watkins, op. cit.

²¹ EUI, Informe sobre el país, 30 de octubre de 2006.

seguridad serbios con la vieja guardia de Milosevic.²² Así pues, hay dos temas que Serbia debe abordar sobre el tema del ICTY tras las elecciones. En primer lugar, el nuevo gobierno tendrá que decidir si envía o no un mensaje claro al sistema para que Mladic sea detenido. En segundo lugar, tendrá que decidir si es capaz de poner en marcha una amplia reforma de las estructuras de policía y de inteligencia para suprimir del sistema a los individuos anti-reformistas de la era Milosevic que se oponen a cooperar con el Tribunal.

- Retomar las negociaciones con la UE también exigirá cambios más amplios en el caso de las reformas. Hasta la fecha, el proceso ha sido incoherente y se ha puesto en marcha parcialmente bajo fuertes presiones internas e internacionales (con distintos partidos al mando de sus propios ministerios y reformas adoptadas de manera *ad hoc*). Serbia ha de comprometerse rápidamente con el proceso de reforma y llevar a cabo grandes reformas en distintas áreas, incluidas la administración pública, el sistema judicial y los servicios de seguridad, además de superar su actual estancamiento político para crear un liderazgo sólido capaz de emprender tales cambios.
- Por último, Serbia necesita avanzar más en la reestructuración de su economía. Si bien se ha progresado mucho en los últimos años —el crecimiento económico actual se sitúa alrededor del 6 por ciento y el PIB ha aumentado de 10 mil millones de dólares en 1994 a más de 28 mil millones en 2005—,²³ una reforma más amplia es necesaria para impulsar un

mayor crecimiento económico, atraer más inversión extranjera y solucionar el problema del desempleo, que se sitúa al 30 por ciento y es aún más alto entre la población joven. Áreas de especial atención incluyen la reestructuración de las instituciones financieras y una completa privatización de la economía. Para ello, son necesarios un gobierno estable, lo que se traduce en estabilidad política, y seguridad regional.

- Éste es el contexto con el que se encontrará la UE a la hora de decidir si retoma o no las negociaciones del SAA y de hacerlo, en qué condiciones. Han de tenerse en cuenta dos aspectos. Primero, la UE necesita mantener un equilibrio entre el mantenimiento de la condicionalidad necesaria para reabrir las negociaciones del SAA, por un lado, y asegurarse de que los serbios se comprometen plenamente con el proceso de adhesión a la UE, por otro. En este sentido, la UE tendrá que recurrir al ofrecimiento de beneficios concretos por los que Serbia se anime a cumplir con ambos aspectos. Para ello, evitar que la población serbia piense que se le imponen condiciones más duras que aquéllas aplicadas a otros países de los Balcanes será algo crucial. Segundo, la UE debe presentar un enfoque unido y concertado y ofrecer un mensaje claro tanto a las autoridades serbias como a la población acerca de lo que entrañará la vuelta a las negociaciones y el proceso de adhesión. Durante muchos años, las autoridades serbias han sabido ganar tiempo gracias a la indecisión europea y han utilizado sus divisiones internas en provecho propio. Serbia podrá ponerse a la altura de sus vecinos, con vistas a su integración en Europa, únicamente si tanto Serbia como la UE son capaces de no perder el rumbo llegados a este punto crítico.

²² Rupnik, J. 'The demise of Balkan nationalism? A sceptical view' in Judy Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*, Chaillot Paper No. 70, ISS-Parí Watkins, op. cit.

²³ Watkins, op. cit.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid — SPAIN. Tel.: +34 915 22 25 12 — Fax: +34 915 22 73 01. Email: fride@fride.org