

Serbia: perspectivas y ventajas de una política exterior pluralista

*Antonio R. Rubio Plo **

Tema: La candidatura a la UE es prioridad estratégica de la política exterior de Serbia, pero no es una opción exclusiva ni excluyente. En contraste con el aislacionismo y unilateralismo de tiempos pasados, la activa diplomacia serbia concentra también sus esfuerzos en Rusia, China, EEUU y el movimiento de países no alineados.

Resumen: La diplomacia de Belgrado no se centra únicamente en la candidatura a la UE o en su negativa a reconocer la independencia de Kosovo. En ese escenario cambiante que es el mundo globalizado, Serbia está desarrollando una política exterior equilibrada y pluralista. No tiene que elegir, por ejemplo, entre Rusia y Europa, aunque las relaciones económicas con Moscú son de mayor consistencia que el recuerdo de los vínculos históricos y culturales. Por el contrario, la asociación estratégica entre Serbia y China está llamada a adquirir mayor fuerza, teniendo en cuenta que una de las puertas de entrada de los chinos a Europa están siendo los Balcanes. Respecto a la relación con EEUU, las diferencias sobre Kosovo están siendo obviadas por la creciente importancia de los lazos económicos y la percepción de Washington de que Serbia es indispensable para la estabilidad de los Balcanes. Por último, el interés de la diplomacia serbia por el foro de los no alineados no obedece a una nostalgia de tiempos pasados sino a la oportunidad representada para ampliar relaciones bilaterales en una época marcada por el despertar político global.

Análisis: La política exterior puede ser un elemento clave en la modernización de un país necesitado de tecnología e inversiones y, a la vez, un instrumento para ganar prestigio ante una opinión pública con recuerdos de mejores tiempos pasados y que no añora los días en que la Serbia de Milosevic era considerado como un paria por la comunidad internacional. La respuesta de aquel régimen mezclaba lo peregrino con lo orgulloso: preconizaba una confederación con Rusia y Bielorrusia, o jugaba a la retórica antiimperialista por medio de Irán, Irak, Libia, Corea del Norte o Cuba. Este tipo de política exterior llevaba a un régimen nacionalista radical al aislamiento, y hacia de Serbia un elemento extraño en los Balcanes Occidentales, destinados por la UE desde 1999 a formar parte del proyecto de integración europea para alcanzar su definitiva estabilidad. Aquella política exterior unidireccional no era, desde luego, lo más adecuado en un mundo cada vez más complejo en actores y en continua transformación.

Una política exterior pluralista

Vivimos tiempos en que las relaciones internacionales resultan cada vez más impredecibles, con el añadido de que el flujo de información es continuo y hay que tomar

* Doctor en Derecho y analista de política internacional

decisiones constantemente, en las que no hay que olvidar el impacto de la opinión pública. Por muy ambiciosa e inteligente que sea una política exterior, su éxito no será pleno si no logra conectar con los ciudadanos, algo que sí ha conseguido el ministro de Asuntos Exteriores, Vuk Jeremic, que se ha convertido en uno de los políticos más populares de Serbia. Salvando las distancias, Jeremic ha intentado enlazar su gestión con la época dorada de la diplomacia serbia, cuando Koca Popovic era ministro de Asuntos Exteriores de Tito y se convirtió en uno de los artífices de la estrategia de encaminar a la entonces Yugoslavia al movimiento de los países no alineados, lo que dio al país una proyección internacional desconocida hasta entonces. El resultado ha sido una política exterior pluralista o de equilibrio, que no descuida la integración europea, aunque sin renunciar a relaciones estratégicas con Rusia, China, EEUU o el foro de los no alineados. No faltarán quien la tache de una política exterior de corte retórico o de poca sustancia, incompatible con la proclamada vocación europea de Serbia, pero eso sería confundir Europa con una meta de llegada en vez de con un punto de partida, capaz de ofrecer grandes oportunidades a sus Estados miembros. Quizá sea la política más realista en estos tiempos, pues como recordaba Jeremic en un discurso en la Academia Diplomática Koca Popovic, en septiembre de 2009, la historia nos enseña que el futuro es incierto, los aliados imperfectos y que no hay única causa que excluya a todas las demás.

En cualquier caso, la política exterior serbia de inicios del siglo XXI tendría que tener una nueva orientación, más allá del consabido aislacionismo nacionalista, pero esta orientación no llegó inmediatamente después de la caída de Milosevic hace 10 años, sino a partir de las elecciones presidenciales de enero de 2008, ganadas por el pro-europeo Boris Tadic, y las elecciones parlamentarias de mayo del mismo año, en las que venció el bloque Por una Serbia Europea, encabezado por el partido demócrata del presidente Tadic, que sería apoyado por partidos minoritarios como el liberal democrático y los representantes de minorías étnicas, para poder formar gobierno. La posición del gobierno sería reforzada con los cambios de orientación en partidos rivales como el partido socialista, en su día identificado con Milosevic, y el partido radical, que cambió su denominación por la de partido progresista, y que empezaron a afirmar que aceptaban la integración europea de Serbia. Estas transformaciones en el panorama político favorecieron la actual política exterior de opciones pluralistas.

Una política exterior de gestos en el camino hacia Europa

Una buena noticia para Serbia, y una recompensa para su activa política exterior, ha sido la vía libre dada por el Consejo Europeo para su adhesión a la UE, casi un año después de presentar su candidatura. No han faltado, sin embargo, las reticencias holandesas, pues Belgrado ha de entregar al Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia al general Mladic, considerado responsable de la matanza de Srebrenica. Sin duda, ha ayudado bastante la resolución de la Asamblea Nacional Serbia sobre Srebrenica y, sobre todo, el viaje de Tadic a la localidad bosnia en julio pasado en el decimoquinto aniversario de los hechos, un gesto que se asemeja al de la visita del presidente serbio a Croacia, en este mes de noviembre, con su presencia en Vukovar en recuerdo del asedio y masacre de la población por los paramilitares serbios y el ejército yugoslavo. La flexibilidad de la UE hacia Serbia es una contribución más a la estabilidad en los Balcanes Occidentales, aunque no menos decisiva ha sido la reciente actitud de Belgrado sobre el contencioso de Kosovo, que significará la apertura de conversaciones directas entre serbios y albanokosovares, sin que esto implique, ni siquiera como condición en el camino hacia Europa, que Belgrado tenga que reconocer la independencia de Kosovo. De hecho, la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el pasado 9 de septiembre va en la dirección práctica de trabajar sobre el terreno, en estrecha colaboración con la

organización universal y la UE, para resolver asuntos prácticos en Kosovo que beneficien a todos los habitantes del territorio y, en particular, a las minorías serbias. Es una forma de compartimentar el tema de Kosovo sin que Serbia renuncie a sus pretensiones de soberanía. Este pragmatismo tiene también su complementariedad en el acercamiento de Serbia a Albania, escenificado en marzo de 2010 en la visita a Belgrado del ministro albanés de Asuntos Exteriores, Ilir Meta, y que continuará con un próximo viaje del presidente Tadic a Tirana.

Serbia y Rusia: cuando los vínculos económicos superan a los políticos

Si el destino de Serbia era la integración europea, cabría suponer que la presencia rusa en la región se vería seriamente disminuida. Esto finalmente no ha sucedido porque Moscú, por encima de los aspectos políticos y militares, la ha dotado de sólidas bases económicas, sobre todo en el campo de la energía. En diciembre de 2008 Gazprom firmó un acuerdo con Serbia que le otorgaba una participación mayoritaria en NIS, la compañía petrolífera estatal serbia. El gasoducto South Stream pasaría por territorio serbio y se concederían a Gazprom facilidades para inversiones destinadas al almacenamiento de gas. El acuerdo consagraba la dependencia energética de Serbia de los suministros rusos, algo que se vería confirmado por la visita de Medvedev a Belgrado en octubre de 2009, cuando también se especuló sobre un préstamo ruso de unos 1.500 millones de dólares, capaz de ser utilizado para reducir el déficit presupuestario serbio, y que finalmente se concretó con la firma de un acuerdo en abril de 2010 y que supuso una primera entrega de 200 millones de dólares. Estos vínculos económicos son más decisivos que las habituales apelaciones a la hermandad eslava y ortodoxa. Por mucho que en algunos discursos se escuchen referencias a estos mitos culturales, la Rusia actual no ha pretendido hacer de Serbia un aliado preferente en los Balcanes, una especie de "cabeza de puente" en medio de miembros actuales y futuros de la UE y la OTAN. Su diplomacia del gas le lleva a negociar al mismo tiempo con otros países de la ex Yugoslavia y, en general, del antiguo bloque militar soviético. Además, el apoyo ruso a las posiciones serbias sobre Kosovo ha demostrado con el tiempo sus limitaciones, sobre todo desde que el principio de integridad territorial de los Estados, aducido hasta la saciedad en el caso de Kosovo, no lo ha aplicado Moscú en la misma medida a Georgia respecto de la secesión de Abjasia y Osetia del Sur. Serbia no será campo de batalla entre Oriente y Occidente, no tiene que elegir entre Rusia y Europa, pues Rusia ha apoyado públicamente la candidatura de Belgrado a la UE, mas es dudoso que pueda ser puente entre Rusia y Europa. En primer lugar, la expansión de la UE y de la OTAN ha llegado a las fronteras de Rusia. En segundo lugar, Moscú prefiere en Europa los entendimientos bilaterales, que tan buenos resultados le han dado, a una supuesta política mediación, y esto es válido para los miembros de la Unión y para los países balcánicos occidentales. ¿No es un puente, en la práctica, la propia Alemania, conforme a su tradición e intereses históricos?

Y es que la cooperación ruso-serbia tiene una escasa enjundia política, si no está construida sobre fundamentos económicos. Por ejemplo, se ha llegado a decir que Rusia buscaba en Serbia un aliado en su propuesta de un nuevo tratado de seguridad europea. Mas esta iniciativa del presidente Medvedev, que la OSCE trató de enmarcar en el Proceso de Corfú, sigue sin tener unos perfiles claramente definidos. Los aliados occidentales insisten en que la vía del diálogo puede servir para alcanzar resultados concretos, fruto del consenso, pero el diálogo resulta muy difícil cuando los interlocutores hablan lenguajes distintos, sobre todo si uno de ellos tiene una visión más tradicional de la seguridad, en la que cuenta, ante todo, la dimensión político-militar. A aquellos países europeos que no han olvidado el conflicto de Georgia en el verano de 2008 no les

entusiasman esta clase de propuestas rusas. ¿A quién podría realmente Serbia persuadir de las virtudes de la iniciativa rusa? Para empezar, no se ha comprometido expresamente con ella y sólo ha afirmado su receptividad ante la propuesta. Por lo demás, una gran mayoría de los Estados participantes en la OSCE no querrían otras modificaciones en el marco de la seguridad europea que el reforzamiento de la capacidad de prevención de conflictos de la organización, un objetivo de estrecho alcance para una Rusia que quiere realizar su papel indispensable en la seguridad en Europa.

¿Y qué decir de la cooperación militar entre Rusia y Serbia? ¿Puede existir más allá de la cooperación técnica, que sigue siendo necesaria en una Serbia que adquirió, en su momento, armamento y equipos rusos y soviéticos?

La asociación estratégica entre Serbia y China

Por el contrario, la relación entre Serbia y China ha sido elevada en 2009 a la categoría de asociación estratégica, sin tener que apelar a consideraciones históricas y culturales. De la declaración conjunta que estableció la asociación se desprende que las relaciones se basan, ante todo, en el pragmatismo, aunque éste sea de diferente índole al que unió a las diplomacias de Tito y Mao, y que, en ningún caso, los distintos sistemas políticos serán un obstáculo para el desarrollo de las relaciones interestatales. Les une, por supuesto, la defensa de la integridad territorial de los Estados, que lleva a Serbia a oponerse a la independencia de Taiwán, aunque el meollo sustancial de la relación es la cooperación económica y comercial, con la consecuencia de la creación de empresas mixtas para desarrollar infraestructuras en Serbia y el establecimiento de proyectos en las áreas de las comunicaciones, industria petroquímicas, energía y nuevas tecnologías. En realidad, el interés de China por Serbia se hace extensivo a toda la región de los Balcanes, puerta de entrada al mercado europeo, pues el objetivo de la diplomacia china es persuadir a países del área como Grecia, Macedonia, Croacia, Serbia, Rumanía y Bulgaria que, en tiempos de crisis, las inversiones chinas no desprecian las oportunidades que los desconfiados inversores europeos no se atreven a afrontar.

Cabe añadir que Serbia también quiere desarrollar la asociación estratégica con China en el ámbito defensivo. Dragan Sutanovac, ministro serbio de Defensa, manifestó en agosto pasado su interés en ampliar la cooperación en entrenamiento militar, intercambio de oficiales y operaciones de mantenimiento de la paz, pues ambos países están presentes en el Líbano y en la lucha contra el crimen organizado.

Serbia-EEUU: una relación indispensable para los Balcanes

La relación entre Serbia y EEUU muestra cómo un enemigo puede transformarse en un "aliado". La OTAN bombardeó el país en 1999 y no menos doloroso resultó que los norteamericanos apoyaron decididamente a los albano-kosovares en su camino hacia la independencia. Sin embargo, la resolución del parlamento serbio que, en diciembre de 2007, proclamó la neutralidad militar del país no ha resultado incompatible con la cooperación con EEUU, pues ésta forma parte de los pilares fundamentales de la política exterior serbia, junto con la UE, Rusia y China. Por tanto, la diplomacia de equilibrio de Belgrado ha buscado el acercamiento a Washington, y aunque retiró a su embajador en febrero de 2008 tras el reconocimiento norteamericano de la independencia de Kosovo, el diplomático volvió a su puesto en octubre del mismo año. La visita del vicepresidente Biden a Belgrado en mayo de 2009 fue un hito importante en la distensión de las relaciones entre los dos países. Es significativo que Biden señalara que EEUU no esperaba que Serbia reconociese a Kosovo, pero deseaba que los serbios cooperasen con EEUU, la UE y otros actores internacionales en "la búsqueda de soluciones

pragmáticas que mejoraran la vida de todo el pueblo de Kosovo", lo que incluye a la minoría serbia, algo que es prioritario para Belgrado. La mejora de la cooperación entre Serbia y sus vecinos es algo también valorado por Washington, así como un mayor esfuerzo en la detención de Mladic y Hadzic, reclamados por el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia.

Por último, la visita a Belgrado de Hilary Clinton el 13 de octubre de 2010 ha marcado las mejores perspectivas para la relación bilateral, en las que las partes han procurado apartar las discrepancias que les separan en Kosovo. Washington considera a Serbia como un país indispensable para la estabilidad de los Balcanes y se siente satisfecha ante las perspectivas de un diálogo directo entre Serbia y Kosovo. Por lo demás, la cooperación económica entre los dos países es importante y se cifran en unos 1.600 millones de dólares las inversiones norteamericanas en Serbia. Además, habrá que valorar que Belgrado necesitará el apoyo de EEUU para hacer efectiva su candidatura a la OMC.

Serbia y el movimiento de países no alineados: una oportunidad en el mundo del despertar político global

El foro de países no alineados nació como contraposición a un mundo marcado por las dos superpotencias de la Guerra Fría, en la que las relaciones internacionales parecían monopolizadas por la estrategia del Este frente al Oeste y viceversa. El foro era una forma de que los países recientemente accedidos a la independencia cerrarán filas y elevarán la voz ante los problemas de la dependencia exterior y el subdesarrollo, lo que no era incompatible con el que, en los aspectos políticos e ideológicos, los llamados países no alineados no disimularan sus preferencias por Washington o Moscú, y en algunos casos jugaran a dos bazas. El final de la Guerra Fría dejó desfasado dicho escenario, si bien no dejó obsoleto uno de los fundamentos del movimiento no alineado: el nacionalismo soberanista, propio de pueblos que accedieron a la independencia o de aquellos que fueron marginados por un Occidente que llegó a ser centro del mundo. En dicho sentido, los principios de la Conferencia de Bandung, que dan primacía en las relaciones internacionales a la igualdad soberana de los Estados y de los derechos que le son inherentes, están hoy más reafirmados que nunca, independientemente de que esos Estados tengan o no un sistema político democrático. De ahí las dudas que pueden plantearse sobre las posibilidades de cualquier tipo de concertación eficaz entre regímenes democráticos, occidentales y no occidentales, para hacer frente a regímenes tiránicos, por mucho que éstos últimos pudieran ser percibidos como una amenaza para la paz mundial o de su región. Es sabido que la llamada democratización de las relaciones internacionales, cuyo principal dogma es la igualdad entre Estados soberanos, no guarda necesariamente relación con el respeto por unos derechos humanos de alcance universal. Todo esto puede relacionarse con el "despertar político global", al que se ha referido en los últimos años el estratega Zbigniew Brzezinski, y que, en mayo pasado, subrayaba en Montreal que, por primera vez en la Historia, la humanidad está políticamente despierta.

Desde esta óptica de apoteosis del nacionalismo soberanista, el foro de los no alineados sigue encontrado su razón de ser. En consecuencia, es comprensible que un país como Serbia, caracterizado históricamente por la afirmación de su soberanía e independencia y que ha sufrido pérdidas territoriales, haya querido encontrar su lugar en este foro, y al que pertenece una gran mayoría de países que no reconocieron la independencia de Kosovo. Quienes fundamentan su política exterior en la soberanía e integridad territorial de los Estados, aquellos que alcanzaron su independencia en un tiempo relativamente

reciente, no pueden admitir la existencia de precedentes que rompan la integridad de sus territorios, y en las Naciones Unidas, en las que se cerró el ciclo histórico de la descolonización, encuentran una tribuna global para seguir proclamando que libre determinación no es sinónimo de secesionismo, y que puede materializarse, en cambio, en autonomía política. Pero el hecho de que Serbia busque vínculos con el foro de los alineados no debe interpretarse exclusivamente en función del no reconocimiento de la independencia de Kosovo. Lo han hecho poco más de 60 miembros de la ONU y es previsible que este número se vaya incrementando poco a poco. Por tanto, estar presente en este foro es una cuestión de oportunidad política, que publicita una vez más a la activa diplomacia serbia, y puede ser al mismo tiempo ocasión de mejorar las relaciones económicas, sobre todo por medio de contactos bilaterales. Otro motivo es propiciar el acercamiento a países de la ex Yugoslavia como Croacia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro, que tienen la categoría de observadores en el movimiento de los no alineados.

Las relaciones de Serbia con el foro de los no alineados tampoco deben interpretarse como una especie de nostalgia de los tiempos de Tito, que supuestamente encontraría su recompensa en haber conseguido organizar la segunda cumbre conmemorativa del foro en Belgrado en septiembre de 2011, tras una primera cumbre en Indonesia en mayo. Por el contrario, es una opción deliberadamente buscada, tal y como señalaba Vuk Jeremic en la reunión del foro en Nueva York el pasado 30 de julio: *"This is our choice as a sovereign nation, resolved to play a dignified part on the global stage, regardless of the strength of our economic power and independently of current divisions in the world"*. Con todo, no faltarán los argumentos, dentro y fuera de Serbia, de que es una elección equivocada, aunque no sea excluyente de otras elecciones en una política exterior equilibrada. Si el destino de Serbia es Europa, ¿por qué intentar tener un papel más activo en el foro de los alineados, que algunos siguen calificando de reliquia de la Guerra Fría? Esos argumentos eran muy poderosos en la euforia de la pos-Guerra Fría, e incluso al final de las guerras en la ex Yugoslavia, mas los problemas de la construcción europea en la primera década de nuestro siglo, en los que se han mezclado una parálisis institucional y una cierta fatiga ante las ampliaciones, y la crisis económica y financiera, parecen hacer revivir los planteamientos geopolíticos tradicionales, que en realidad nunca habían desaparecido del todo en medio del discurso europeísta. A modo de ejemplo, si las dos grandes potencias de la UE –Francia y Alemania– celebran una cumbre trilateral con Rusia en Deauville, dentro de la iniciativa conocida como el triángulo de Ekaterimburgo, ¿por qué un Estado, no perteneciente a la Unión como Serbia, por no poner otros ejemplos, no puede desarrollar una política exterior pluralista? La práctica demuestra que la existencia de un espacio y unas políticas europeas comunes no resultan en la práctica incompatibles con los respectivos intereses nacionales.

Serbia y la OTAN: una cooperación necesaria y sin perspectivas de adhesión

¿La participación de Serbia en el foro de los no alineados es una forma implícita de descartar una futura pertenencia de este país a la OTAN? Estamos ante un tema sensible, pues no será fácil borrar de la memoria de la opinión pública la campaña de bombardeos aéreos de la Alianza durante el conflicto de Kosovo. Por otra parte, si analizamos la Estrategia Nacional de Seguridad de Serbia (2009), veremos que algunas referencias expresas a la OTAN se siguen relacionando con aquellos bombardeos y sólo se alaba, en cambio, el papel de las Naciones Unidas, la OSCE y la UE en la creación de mecanismos para mantener la paz en el mundo. Con todo, la pertenencia desde 2006 al *Partnership for Peace* (Pfp) explica que se mencione en el citado documento el propósito de Serbia de mejorar sus relaciones con los miembros y asociados de la UE y la OTAN

sobre la base de una cooperación y una acción común a largo término, estrecha y directa. En la misma idea, una expresa referencia al citado foro de cooperación con la Alianza y a la propia OTAN subraya la importancia de ambas en la permanente estabilización y prosperidad de los Balcanes Occidentales.

Pero es comprensible que las autoridades serbias no admitan explícitamente la posibilidad de que su país pertenezca a la Alianza y se nieguen a que el asunto forme parte de la agenda política actual. En diciembre de 2009, el presidente Tadic remitió a un hipotético referéndum, si bien ninguna formación política defiende rotundamente la pertenencia a la OTAN, requisito que tampoco es indispensable para la entrada en la UE. Mas los serbios precisan tener una buena relación con la Alianza, sin buscar forzosamente pertenecer a ella, ya que sus vecinos son miembros o candidatos a entrar en la OTAN, aunque ninguno de ellos sea una amenaza para su país. Ni siquiera la apertura de una oficina de enlace en Bruselas del PfP debería interpretarse como un signo especial de acercamiento a la OTAN, pues países neutrales como Austria, Irlanda y Suecia han hecho otro tanto, ya que también pertenecen a la citada asociación. Pero nadie impone el ingreso en la Alianza a los futuros candidatos a la UE, aunque en mayo pasado Rasmussen, secretario general de la OTAN, consideraba que el camino hacia la integración europea pasa por la pertenencia a las dos organizaciones, opinión que no puede compartir la actual estrategia de la diplomacia serbia.

Conclusiones. Pese a las críticas de que la política exterior serbia corre el riesgo de desviarse de su objetivo principal, la integración europea, y de que sus iniciativas exteriores tendrían mucho de retórica y poco de sustancia, la diplomacia serbia da muestras de estar yendo por buen camino. En primer lugar, en el ámbito interno, pues esta diplomacia activa y pluralista goza de consenso entre la mayoría de las fuerzas políticas y también satisface a una opinión pública que quiere olvidar el aislamiento al que llevó al país un nacionalismo radical. De este modo, la política exterior está dejando de ser un factor de división en Serbia, pues no hay que elegir forzosamente entre Europa y otros bloques políticos. En segundo lugar, en el ámbito externo, la política exterior pluralista es una oportunidad de aumentar los lazos económicos y comerciales que, en los actuales momentos de crisis, pueden ser beneficiosos para la estabilidad de Serbia.

*Antonio R. Rubio Plo
Doctor en Derecho y analista de política internacional*