

¿Quiere Serbia ser miembro de la UE?

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal, Real Instituto Elcano |
@MiraMilosevich1 

Tema

Sólo el tiempo dirá si Serbia y los serbios están a la altura de la oportunidad histórica que se les ha ofrecido de unirse a la familia de las democracias europeas.

Resumen

Serbia y su gobierno, presidido por Aleksandar Vučić desde el pasado 23 de octubre, se enfrentan a dos problemas fundamentales para avanzar hacia la integración en la UE. El primero es el rechazo de la población serbia, así como de su gobierno, a imponer sanciones a Rusia y de esta manera cumplir con la exigencia de que un país candidato debe coordinar su política exterior con la de la Unión. El segundo es el estatus de Kosovo y la presión de la UE y EEUU para la normalización de las relaciones entre Belgrado y Prístina para el mutuo reconocimiento. De la respuesta del gobierno serbio y de la sociedad serbia a estas dos cuestiones depende, en gran medida, su futuro en la UE.

Los mayores obstáculos para que la sociedad serbia aborde racionalmente estas cuestiones es la ambigua y confusa política exterior de su gobierno, el renacimiento de la retórica nacionalista de los años 90 hacia Croacia, la memoria traumática del bombardeo de la OTAN a Serbia en 1999, la apatía política propia de los países post comunistas y la convicción, por parte de la ciudadanía serbia, de que la UE aplica un doble rasero para diferentes candidatos –Ucrania y Moldavia frente a los países de los Balcanes Occidentales–, así como el desacuerdo dentro de la propia UE acerca de la ampliación.

Análisis

Introducción

Recientemente, la Comisión Europea concluyó que Serbia había retrocedido en su camino hacia la integración europea, basándose en los datos de que el alineamiento de la política exterior serbia con la de la UE había descendido “de un 64% en 2021 a un 45% en agosto de 2022”. A este dato conviene añadir que, por primera vez en 20 años, el número de ciudadanos serbios que votarían en contra de la adhesión a la UE en un referéndum sería mayor que el de los que la apoyarían: el 44% estarían en contra de la adhesión a la UE y sólo un 35% a favor. Este cambio de apoyo a la adhesión se debe a las presiones del Parlamento Europeo para imponer las sanciones económicas y políticas a Rusia, así como a los informes que insisten en que las autoridades serbias no están haciendo suficiente promoción de los valores europeos. El camino de Serbia hacia la adhesión a la UE está atascado y las elites políticas serbias evitan desatascarlo,

por falta de voluntad política y de conciencia de que Europa, debido a la guerra en Ucrania, se encuentra en un punto de inflexión.

Las sanciones a Rusia como condición para ser candidato a la adhesión a la UE

Los serbios se enfrentan a una cuestión muy sencilla, aunque muy difícil de decidir: si quieren avanzar hacia la adhesión a la UE, deben imponer sanciones a Rusia.

Aleksandar Vučić, que ganó las elecciones presidenciales con mayoría absoluta el pasado mes de abril, y su partido, el Partido Progresista Serbio, con mayoría simple en el Parlamento, formaron nuevo gobierno el 23 de octubre. Los nuevos nombramientos reflejan la continuidad tanto en la política interior como en la exterior: Ivica Dačić continuará como ministro de Asuntos Exteriores, lo que supone el mantenimiento de las tensiones con la vecina Croacia, y el apoyo a la *República Srpska* de Bosnia Herzegovina, pero, sobre todo, una posición ambigua hacia la UE, así como hacia China y Rusia. El propio presidente Vučić, máximo responsable de la política exterior, lo ha expresado de esta manera: “Serbia es un país que pertenece por su geografía, su historia y cultura a la UE, pero que aspira a conservar su independencia en la toma de decisiones, al menos hasta que nos convirtamos en miembros de la UE”. Esta actitud refleja tanto el desconocimiento del contexto geopolítico europeo en el que se encuentra Serbia como la angustia ante la necesidad de tomar decisiones muy difíciles respecto al estatus de Kosovo.

Una encuesta de opinión pública realizada en Serbia por *Demostat* en julio de 2022, muestra que el 80% de los encuestados considera que el país no debe imponer sanciones a Rusia, mientras que un 56% sostiene que no debería coordinar su política exterior con la de la UE y un 88% opina que debe mantener una política exterior completamente independiente en su relación con EEUU, la UE, Rusia, China y Turquía. Los datos de la encuesta son el resultado de una combinación de las campañas de desinformación rusas y del discurso, confuso y ambiguo, de la elite política serbia, cuyas narrativas sitúan a la población ante un falso dilema: no se trata de si Serbia debe o no debe conservar su independencia en política exterior, sino si Serbia desea verdaderamente ser miembro de la UE y, en consecuencia, cumplir con los compromisos comunes a todos los países candidatos.

La actitud del presidente Vučić encarna una política que ya no es posible, porque él no es Josip Broz Tito, el líder comunista yugoslavo cofundador, en 1961, del Movimiento de Países no Alineados, que pretendía mantenerse neutral en la confrontación geopolítica e ideológica entre la Unión Soviética y EEUU durante la Guerra Fría, ni el contexto geopolítico es el mismo que el de esta última. No apoyar las decisiones de la UE y EEUU respecto a la guerra en Ucrania implica autoexcluirse de la familia europea y de Occidente, así como del modelo político de la democracia liberal: del Estado de Derecho y las libertades civiles. Pero, además de la renuencia de la elite política a promover estos valores, hay otros motivos por los que el gobierno y la mayoría de los serbios rechazan las sanciones a Rusia.

A los argumentos habituales de que entre Serbia y Rusia existen fuertes vínculos históricos, culturales y religiosos, así como de que Serbia depende de la energía rusa y del voto ruso en el Consejo de Seguridad de la ONU contra el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente, se une el de que el presidente Vučić ha calculado mal y confía en que Rusia va a ganar la guerra en Ucrania, por lo que el futuro orden internacional será “post Occidental” y multipolar, en el que China y Rusia, dos actores “amigos” de Serbia, tendrán un lugar destacado. Por último, aunque no en último lugar, está el argumento de que Vučić teme a Vladimir Putin (por un posible “castigo” en los precios de los hidrocarburos) e incluso por su integridad física, dados los casos de envenenamientos y asesinatos de personas que han estado cerca de Putin y que, tras oponerse a sus políticas, han sido “eliminadas” físicamente.¹

Por otra parte, los ciudadanos serbios no han olvidado la experiencia de haber sido bombardeados por la Alianza Atlántica en 1999 (una acción calificada de “operación militar especial” en la que la OTAN usó bombas de uranio empobrecido y atacó objetivos civiles —puentes, infraestructuras hidráulicas, y fábricas de tabaco y de automóviles para desmoralizar a la población—). Si bien han llegado a comprender que la OTAN pretendía impedir una limpieza étnica de albanos-kosovares por el régimen de Slobodan Milošević, no aceptaron la posterior decisión de reconocer a Kosovo como Estado independiente en 2008. La campaña de bombardeos de la OTAN en 1999 contra Serbia durante la guerra de Kosovo fue una herida amarga para muchos, y la invasión rusa de Ucrania, cada vez más representada por Moscú como un conflicto con la OTAN y EEUU, representa para muchos serbios una especie de “compensación”. Según una encuesta de opinión pública realizada en julio por la organización de derechos humanos *Crta*, con sede en Belgrado, dos tercios de la población dicen sentirse “más cerca” de Rusia, mientras que tres cuartas partes de los serbios creen que Moscú está siendo forzada a la guerra “debido a la política de la OTAN y sus intenciones expansionistas”. Pero, más que estar a favor de Rusia y de la guerra de Putin (Serbia ha condenado la invasión rusa de Ucrania, aunque no ha impuesto sanciones), los serbios están contra Occidente de una manera irracional porque sienten que en el caso de apoyar las políticas occidentales, se traicionarían a sí mismos.

La cuestión de si Serbia impondrá o no sanciones a Rusia se ha enconado desde la invasión rusa del 24 de febrero, pero las presiones de la Comisión Europea ya habían sido intensas desde la anexión rusa de Crimea en 2014. Aleksandar Vučić, ya entonces presidente, fue esquivándolas, cosa que la UE fue tolerando. Pero la guerra de Ucrania está cambiando el orden internacional y Serbia, tarde o temprano, deberá elegir. Por ahora, todo indica que Vučić intentará prolongar la ambigüedad en su política exterior, lo que sólo contribuirá a la pérdida de credibilidad de su gobierno y al debilitamiento de la posición serbia en Europa.

¹ Esta información procede de conversaciones privadas con representantes de la sociedad civil en Belgrado entre el 19 y el 21 de octubre de 2022.

¿Cómo “normalizar” las relaciones con Kosovo?

Lo particularmente visible desde el estallido de la guerra en Ucrania es la renovada atención hacia los Balcanes Occidentales, manifiesta en las frecuentes visitas de Miroslav Lajčak, alto representante de la UE, y de Gabriel Escobar, subsecretario adjunto que supervisa la política de EEUU en la región. En el centro de las preocupaciones europeas y estadounidenses está Kosovo, que ha suscitado una “iniciativa euro-atlántica” (coordinada entre Bruselas y Washington) para el diálogo entre Belgrado y Prístina. El enfoque euro-norteamericano es muy importante en este contexto, porque ambos actores reconocen que sólo un acuerdo entre las dos partes podrá permitir una solución, lejos de fórmulas impuestas por Europa o EEUU. Además, el canciller alemán Olaf Scholz y el presidente francés Emmanuel Macron han dirigido una carta conjunta a los gobiernos de Serbia y de Kosovo, “exigiendo” de ambos un entendimiento definitivo.

Las conversaciones entre Belgrado y Prístina comenzaron en marzo de 2011 con vistas a un acuerdo global sobre la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo y el mutuo reconocimiento. El mayor avance en las negociaciones se produjo en abril de 2013, cuando las delegaciones serbia y kosovar firmaron el “Acuerdo de Bruselas”, que prevé una amplia autonomía para la población serbia del norte de Kosovo (*Zajednica Srpskih Opština*, “Comunidad de municipios serbios”, o ZSO en sus siglas en serbio). Aunque ahora parece que el gobierno serbio de Aleksandar Vučić pretende alcanzar un acuerdo mejor, y que el gobierno de Kosovo sostiene que el compromiso más doloroso que ha tenido que aceptar es “que a una minoría se le otorgaran injustificadamente los mayores derechos posibles en Europa” y que “incorporarlos en la constitución de Kosovo convierte a éste en un Estado disfuncional”, lo cierto es que la ZSO es lo máximo que Serbia puede ambicionar tras su capitulación en la guerra con la OTAN, y lo mínimo que Kosovo y la comunidad internacional deben ceder a Serbia si aspiran a normalizar las relaciones entre ambos países.

Por lo tanto, existiría una solución al problema. Lo que falta es voluntad política de aplicarlo por parte de los gobiernos serbio y albano-kosovar.

Las relaciones entre Serbia y Croacia

La antigua Yugoslavia se desintegró por la incompatibilidad entre los programas nacionales de Serbia y Croacia, las dos repúblicas principales. Ahora bien, no habría estabilidad en los Balcanes si no existiera en las relaciones entre Belgrado y Zagreb. Sin embargo, estas conocen hoy su nivel más complicado desde la independencia de Croacia en 1991 y la guerra de 1992-1995 contra los rebeldes pro-serbios en la *Srpska Krajina* de Croacia y Eslavonia.² En Croacia, la elite política se refiere a la población serbia de dicha región (que antes de la mencionada guerra representaba el 15% y ahora supone el 4% de toda la población de Croacia) como “agresores”, y en Serbia se vuelve a recordar el vínculo de Croacia con los *ustachas*, nacionalistas croatas que durante la Segunda Guerra Mundial crearon un Estado satélite de la Alemania Nazi. La retórica de los años 90, cuando se desintegraba la Yugoslavia comunista, ha regresado a los discursos oficiales de los políticos de los dos Estados. Las narrativas nacionalistas

² Entrevista a Dejan Jovic en NIN, “Proslost nas ne mode izleciti”, 20/X/2022.

tienen como objetivo distraer a la ciudadanía de los problemas económicos y políticos reales. Mientras los políticos croatas y serbios se empeñen en buscar las respuestas en el pasado, no habrá un futuro europeo para los Balcanes.

¿Quiere Serbia ser miembro de la UE?

Paradójicamente, los ciudadanos serbios y su gobierno pretenden que Serbia sea un candidato a la adhesión a la UE sin cumplir los criterios indispensables para esta condición. Para la mayoría es muy cómoda una situación que combina el espíritu comunista con la promesa de un futuro dorado en el capitalismo. Durante el comunismo, el chiste sobre el proletariado era que los “trabajadores hacían que trabajaban y las empresas públicas comunistas hacían que les pagaban”. Ahora, desde la perspectiva de los serbios, la dinámica de la ampliación está atascada: “la UE pretende integrarles, y ellos pretenden reformarse”, lo que equivale a decir que todos han perdido su credibilidad, por lo menos a corto plazo. La promesa del ingreso en la UE parece tan utópica y lejana como lo fue para el proletariado el paraíso de una sociedad sin clases. Según esta lógica no merece la pena imponer sanciones a Rusia, porque cualquier resultado palpable de la integración estaría muy lejos.

La mayor responsabilidad del desencanto de los serbios con la UE es de su gobierno y su política exterior ambigua, pero tampoco ayudan los desacuerdos en el seno de la misma Unión sobre la ampliación, así como la concesión del estatus de candidato a Ucrania y Moldavia, cuando a Serbia se le dijo explícitamente que jamás podría entrar en la Unión mientras no solucionara la cuestión de la frontera con Kosovo. El hecho de que ni Moldavia ni Ucrania controlan sus respectivos territorios es percibido por los ciudadanos serbios como la aplicación de un doble rasero al criterio acerca de las candidaturas de adhesión a la UE.

Conclusiones

El gobierno de Serbia y sus ciudadanos son conscientes de que deben tomar una decisión geopolítica, porque la propia UE ha propuesto una ampliación concediendo el estatus de candidato a Ucrania y Moldavia. El tiempo dirá si los serbios están a la altura de la oportunidad histórica que se les ha ofrecido de unirse a la familia de las democracias europeas, superando así los traumas históricos. En 2007 se produjo una ampliación geopolítica de la UE cuando Rumanía y Bulgaria se convirtieron en Estados miembros. Para muchos países de la UE no fue una buena decisión, porque ninguno de estos dos países estaba en condición de entrar ni cumplían los requisitos en materia de normas mínimas, transparencia y lucha contra la corrupción. Pero a veces hay que tomar la decisión de acoger a países que aún no están preparados. Para entenderlo, sirve un ejercicio mínimo de historia virtual: imagínese hoy a Rumanía y Bulgaria fuera de la OTAN y de la UE y totalmente desprotegidas ante una posible invasión rusa en el corazón de Europa.