

**Análisis de la política de Serbia hacia Kosovo: el Acuerdo de Bruselas**

*Analysis of the policy of Serbia towards Kosovo: the Brussels Agreement*

**Autor:** Nicolás Alberto Cabrera

**Carrera:** Licenciatura en Relaciones Internacionales

**Correo electrónico:** cabrera.nico@gmail.com

**Resumen**

El objetivo del presente artículo es analizar los factores domésticos e internacionales que influyeron en la firma por parte de Serbia del Acuerdo de Bruselas en 2013 con Kosovo. El mismo ha sido el principal indicador de un cambio en la política del país en la materia producto de una conjunción de elementos. A los fines del análisis, se argumenta la existencia variables sistémicas que condicionan el comportamiento del Estado y que éstas son, asimismo, traducidas por variables intervinientes a nivel de la unidad. La Unión Europea, junto a Alemania, han sido las canalizadoras de las presiones exógenas a través de mecanismos que han aprovechado las necesidades de Serbia tras el cambio de régimen en el 2000. Ambos actores han trabajado de manera complementaria aumentando la influencia sobre el país. Mientras que la UE ha ofrecido los beneficios de una mayor integración, Alemania ha sido el Estado que ha expresado de manera más explícita el interés internacional en una normalización de las relaciones entre Belgrado y Pristina. Estas acciones fueron efectivas producto de un proceso de reestructuración del sistema partidario en Serbia, vinculado con los cambios de la elite en cuanto a política exterior que han llevado hacia un consenso europeísta en el 2012 y que, además, ha allanado el camino para la efectiva influencia exógena. Esta conjunción de variables a nivel externo y doméstico generó las condiciones propicias para que en 2011 se iniciara un diálogo directo entre las partes, mediado por la UE. Éste desembocó en el mencionado Acuerdo en 2013, cuyas previsiones recogen también los límites que la política interna ha impuesto al reconocimiento de Kosovo.

## **Abstract**

The objective of this article is to analyze the domestic and international factors that influenced on the signing by Serbia of the Brussels Agreement in 2013 with Kosovo. This has been the main indicator of a momentous change in the policy of the country on the issue due to a conjunction of elements. It is argued that there are systemic variables that condition the behaviour of the state which are translated by intervening variables at the unit level. The European Union, together with Germany, have been the channels of the exogenous pressures through a diverse range of mechanisms that have taken advantage of the political needs of Serbia after the regime change in 2000. Both actors have worked complementary increasing the influence over the country. While the EU has offered the benefits of further integration, Germany has been the state which has more explicitly expressed the international interest in the normalization of the relations between Belgrade and Prishtina. These actions were effective due to a process of restructuration of the party system in Serbia, linked to the changes in the elite about foreign policy which have led to a full pro-European consensus by 2012 and that has also smoothed the way for an effective exogenous influence. This combination of variables at the external and domestic level created the proper conditions in order to begin a direct dialogue mediated by the EU. This led to the aforementioned Agreement in 2013, whose provisions take into consideration the limits that the national politics have imposed over the recognition of Kosovo.

**Palabras claves:** Serbia, Balcanes Occidentales, Unión Europea, Alemania, Realismo Neoclásico

**Key words:** Serbia, Western Balkans, European Union, Germany, Neoclassical Realism

## **1. Introducción**

El tema del presente artículo versa sobre la política de Serbia hacia Kosovo en el marco del proceso de normalización de las relaciones, que fue iniciado en 2011 con mediación externa y de uno de sus resultados más concretos a la fecha: el Acuerdo de Bruselas, del 19 de abril de 2013. El análisis de uno de los mayores éxitos de los últimos años de la diplomacia internacional cobra mayor relevancia a la luz de los recientes desafíos que han debido hacer frente tanto la Unión Europea como sus Estados

miembros y socios de la región ante diversas crisis que ponen en entredicho el sistema continental de seguridad. De allí que haber alcanzado un entendimiento entre Belgrado y Pristina es significativo, porque implica la conjunción positiva de una serie de factores de diversa naturaleza que lo han hecho posible y sientan un trascendental precedente. Bjelos y Elej (2014: 5) llegan a argüir que el acuerdo fue un "gran salto histórico, puesto que era inimaginable dos años antes". Sin ir más lejos, implicó la postulación al Premio Nobel de la Paz en ese año para quienes habían formado parte de las negociaciones.

Tras la guerra en 1999, la administración internacional del territorio permitió estabilizar temporalmente la región congelando las disputas en torno a su soberanía. En paralelo, producto del cambio en el régimen nacionalista en el 2000, se dio lugar a diversos procesos de renovación política a nivel doméstico que permitieron la llegada al poder de sectores más abiertos a Europa. Desde entonces, se ha generado un aumento en el nivel de las presiones sistémicas a favor de la estabilización del país y de la región en general. El fracaso del enviado especial de ONU en el 2007, cuyo plan contemplaba la soberanía kosovar junto a garantías para las minorías, es uno de los primeros indicadores de la intransigencia de los negociadores serbios que se negaban a aceptar cualquier forma de independencia. Cuando al año siguiente en 2008 Kosovo se independizó con apoyo occidental, Belgrado se embarcó en una política de rechazo.

A pesar del interés evidente desde 2004 para alguna forma de resolución del conflicto, fue recién a partir de 2011 que las presiones para un acercamiento entre las partes fueron fructíferas. La no obstante ambivalente posición oficial de la Unión Europea (producto de que cinco de sus Estados miembros no reconocen la independencia kosovar) ésta ha trabajado activamente en pos de una mejora de las relaciones (Burbulescu, 2012). Asimismo, el Gobierno alemán ha podido hacer explícitos planteamientos a su contraparte eslavo en ese sentido. Sin ir más lejos, la Canciller Merkel fue clara al opinar que "el acceso de Serbia debe ser precedido por una plena normalización de las relaciones con Kosovo" (Balkans Insight, 27/06/2013), planteando de esta manera la dicotomía de tener que escoger entre la intransigencia y la negociación.

En el presente artículo se pretende, como objetivo general, analizar los factores domésticos e internacionales que influyeron en la firma del Acuerdo del 19 de abril de 2013 entre Kosovo y Serbia. Para dar respuesta a ello, se desglosa el análisis en cuatro partes, a saber:

1. Describir las relaciones entre Kosovo y Serbia entre 1999 y 2008.
2. Analizar la influencia de la Unión Europea en el acercamiento entre Kosovo y Serbia.

3. Identificar y describir los intereses de Alemania en las relaciones entre Kosovo y Serbia y analizar el rol que ha ejercido.
4. Describir y analizar los cambios políticos en Serbia que posibilitaron la firma del Acuerdo

## **2. Marco Teórico**

El Realismo, en su acepción más amplia, ofrece inicialmente algunas herramientas teóricas de utilidad. No cabe duda que su concepción sobre la centralidad del Estado y sus presupuestos acerca de la racionalidad y la búsqueda del interés nacional forman parte del bagaje con el cual es posible comenzar un análisis del problema de investigación. Además, permite incorporar la importancia de los factores internacionales en la determinación de la política de los Estados.

Dentro de las vertientes de este enfoque, es necesario utilizar un marco que incorpore además variables internas. Las mismas permiten enriquecer el estudio puesto que el corpus clásico del Realismo resulta insuficiente. Por ejemplo, en el mismo se prevé que un Estado menor, como es el aquí analizado, se acople casi automáticamente a las grandes potencias, en lugar de buscar generar un balance por sí mismo en su contra; su comportamiento se tornaría previsible al aceptar la reglas del sistema. Autores como Schweller (2004) comprueban que, por de todos modos, puede ocurrir lo contrario, ya que los Estados pueden estar menos motivados por factores externos que internos. Esto suele darse en Estados con tradición contestataria o fuertemente embebidos de ideología, como era el caso de la República Federal Yugoslava (Gvalia y otros, 2013).

Por estos motivos, se utiliza el Realismo Neoclásico (R.N.) cuyo primer exponente es Rose (1998) quien sostiene que el alcance y ambición de la política exterior de un país es conducida primera y principalmente por su ubicación en el sistema internacional y, específicamente, por sus capacidades relativas de poder, pero que dicho impacto es indirecto y complejo, ya que las presiones sistémicas deben ser traducidas a través de variables intervinientes a nivel de la unidad. Así entendido, el R.N. acepta el modelo neorrealista agregándole factores domésticos.

Analizar la naturaleza y las acciones de la política de Belgrado hacia Kosovo a partir de esta enriquecida perspectiva permite incorporar distintos niveles de análisis hacia una entidad que, si bien no es reconocida como independiente, es un actor internacional. Además, la inclusión de factores endógenos permite considerar la importancia emotiva que el tema aun hoy tiene para la ciudadanía eslava y, en consecuencia, la postura de sus gobiernos. En tercer lugar, en consonancia con lo planteado

por Devlen y Ozdamar (2009), el R.N. vuelve a poner en escena a los estadistas, ya que enfatiza el rol ejercido por las elites políticas, que son quienes efectivamente toman decisiones. En consecuencia, cabe dar especial atención al sistema de partidos políticos puesto que es en el mismo donde se expresa el comportamiento de los líderes. Los mismos autores arguyen que la existencia de un sistema pluralista (y más democrático) implica la participación activa de opositores cuyos desafíos favorecen la prudencia. Lo que es más, esto se condice con la idea de que el cambio (o continuidad) en la composición y preferencias de las elites es causa del cambio (o continuidad) en el comportamiento exterior de un Estado (Gvalia y otros, 2013). Esto es reafirmado por el presupuesto de Schweller (2004) acerca de la importancia del consenso para la adopción de una determinada política.

También cabe considerar en este análisis la compleja posición de la sociedad y su correlato político. El comportamiento del electorado es un elemento fundamental para comprender la normalización de las relaciones con Kosovo (Ejdus, 2011). Ello se debe a las preferencias usualmente contradictorias de la ciudadanía serbia, las cuales tienen un impacto mayor en una democracia liberal, y que modifican el cálculo en torno a costos y beneficios de una postura gubernamental. En cuanto a la posición relativa del país dentro del sistema, Rose (1998) plantea adicionalmente que el decrecimiento en el poder material relativo se corresponde con una contracción en la ambición y alcance de la política exterior de un país y viceversa; ello es consonante con el postulado de que los Estados tienen a buscar mayor influencia externa puesto que buscan evitar el aislamiento. Estas ideas son relevantes ya que añaden un elemento estructural en el contexto de presiones exógenas.

En lo relativo a los factores sistémicos, se toma como eje del análisis las acciones llevadas a cabo tanto por Alemania como por la Unión Europea. El Estado germano posee intereses diversos en la región y ha ocupado el rol que Estados Unidos ha dejado. Además, su liderazgo le permite ser el principal canal de las presiones del sistema a favor de una estabilización general tanto de Serbia como de todo los Balcanes. En cuanto a la UE, el alto grado en el avance de su integración permite considerarlo como un actor sui generis, con intereses y agenda propia y capacidad de influencia efectiva a través, principalmente, de las ayudas al desarrollo y la condicionalidad que implican las negociaciones de acceso al bloque. No obstante ello, la coherencia de su política no es total en cuanto a las relaciones entre Belgrado y Pristina, en contraposición a la posibilidad de Berlín de ejercer una presión más explícita. Tanto la UE como Alemania han podido reforzarse mutuamente de manera sinérgica a través, por ejemplo, de la política de ampliación que combina tanto elementos supranacionales como intergubernamentales.

### **3. Marco metodológico**

El presente artículo es producto de un estudio exploratorio con ciertos elementos descriptivos. Esto se debe a que el problema de investigación ha sido poco estudiado en sí mismo y, por tanto, requiere una familiarización con un tema relativamente desconocido (Hernández Sampieri y otros, 2003).

En lo relativo al diseño de investigación, es cualitativo. Esto ha permitido trazar un plan de acción para recolectar información con una estrategia de acercamiento al objeto de estudio con un perfil lo suficientemente flexible que su carácter requiere. La complejidad de las relaciones, la multiplicidad de enfoques y opiniones, niveles de análisis, actores involucrados y disparidad en la disponibilidad de fuentes, así lo ameritan.

Con respecto a las técnicas de análisis de datos, se ha realizado un relevamiento de documentos. Las fuentes primarias han permitido estudiar la política concreta de cada uno de ellos en aquellos casos donde la fuentes secundarias escasea. Entre ellas, y de manera no exhaustiva, se ha recurrido a: (1) acuerdos alcanzados entre Serbia y Kosovo; (2) documentos del Gobierno de Serbia, disponibles en los sitios web de distintos órganos estatales; (3) declaraciones de oficiales de los Gobiernos de Serbia y Alemania, así como de funcionarios de la UE, recogidos tanto por sus gobiernos como por la prensa; (4) documentos, informes y resoluciones de organismos internacionales multilaterales; (5) actas de sesiones del Consejo de Seguridad.

En cuanto a las fuentes secundarias, se han consultado: (1) Libros sobre la historia de Serbia, de Kosovo y de los procesos, negociaciones y acuerdos acaecidos desde 1999; (2) Artículos de revistas especializadas, así como artículos e informes realizados como parte de investigaciones de *think-tanks*; (3) Informes de International Crisis Group; y (4), Artículos periodísticos y de opinión de medios con publicaciones impresas y digitales.

### **4. Antecedentes**

Es posible afirmar que en pocos lugares del mundo los hechos del pasado lejano tienen una repercusión tan actual como en los Balcanes (Judah, 2009). Entre la ciudadanía existe un extendido interés cercano a la obsesión con la historia (Andreu, 2012) Sin ir más lejos, los serbios hicieron la

guerra en los noventa porque fueron llevados por líderes quienes recurrieron al pasado para reafirmar la legitimidad de sus gobiernos. Ello sirve para comprender porque incluso a la fecha Kosovo ocupa gran parte de la agenda política serbia y la intransigencia que durante largo tiempo se mantuvo a firmar un acuerdo. Esta llanura, que había sido en 1389 escenario de una batalla, constituye la piedra basal del nacionalismo serbio que atraviesa a gran parte de la sociedad. En aquel momento, líderes serbios se enfrentaron a las tropas otomanas con un resultado aun incierto, pero cuya importancia radica en los posteriores usos políticos que de ella se hicieron durante la construcción del Estado nacional en el siglo XIX por medio de la alianza con la Iglesia Ortodoxa que, por medio de monasterios que aun hoy son enclaves serbios, había mantenido su presencia en una región convirtiéndose en la depositaria de una idea de nación serbia. En consecuencia, Kosovo comenzó a ocupar en el imaginario serbio el lugar de nacimiento de Serbia, hecho aprovechado por Milošević para consolidar su liderazgo. El nuevo régimen nacido tras la caída del sistema comunista, debió legitimarse bajo el manto del nacionalismo que implicaba la defensa de la integridad territorial.

En cuanto Europa, es consabido su fracaso a la hora de reaccionar eficazmente ante el alcance de los acontecimientos en los noventa. Por ejemplo, Alemania había intentado incluir la cuestión relativa a Kosovo durante las negociaciones de Dayton en 1995, pero debió ceder ante la posición estadounidense que consideraba más acuciante resolver el conflicto más próximo en ese momento (Phillips, 2012). Recién cuando el deterioro humanitario en Kosovo cobró relevancia mediática y existía serios riesgos de que un efecto derrame hundiera a toda la región, la comunidad internacional actuó. Ello fue acompañado por el aislamiento de Serbia, que se convirtió en una paria, y no pudo contar siquiera con el veto ruso en el Consejo de Seguridad. Internamente, el estado de guerra había consolidado la inmunidad del país frente a las presiones externas dando el brazo a torcer sólo ante la intervención militar. Como plantea Develen (2009), Milošević aceptó desafiar a la OTAN porque consideró que los costos políticos de abandonar Kosovo eran mayores que el del enfrentamiento. Esto se condice, además, con lo planteado relativo al comportamiento a veces imprevisible de los Estados: los factores internacionales resultan insuficientes, puesto que la existencia de variables intervinientes a nivel de la unidad son claves para analizar el comportamiento efectivo de Serbia, tal como se desprende de estos hechos históricos.

Tras la aprobación de la resolución 1244 en 1999, se abrió un período de indefinición en torno al estatus de la región. Lo que en ese momento fue provechoso, puesto que permitió congelar el conflicto, en el largo plazo resultó un escollo para una superación del impasse que implicaba reconocer a la luz del derecho internacional la soberanía serbia. Los contactos entre Belgrado y los líderes kosovares

disminuyeron al mínimo durante los primeros años hasta, al menos, 2005 y las comunidades pasaron a vivir casi ajenas una de las otras ejerciendo Serbia un control de facto sobre los municipios colindantes a su frontera al norte del río Íbar. Si bien la intervención internacional había evitado una crisis humanitaria grave y un derrame del conflicto, no pudo diseñar un diálogo estable entre las partes hasta más de una década después.

Durante el período inmediatamente posterior al 2000 cuando cayó el gobierno de Milošević, Belgrado se limitó a reiterar durante los encuentros del CS su posición sobre Kosovo, con la excepción del año 2003 cuando el Primer Ministro Đinđić, llevó adelante un tibio intento de solución, sin encontrar respuestas favorables entre los gobiernos extranjeros. Indudablemente, esto evidenciaba el hecho de que el simple congelamiento de la violencia estaba en consonancia con los intereses de la comunidad internacional; no había aun mayor necesidad de relanzar unas delicadas negociaciones que no podían más que traer mayores problemas tanto para la región, como para gobiernos aun en transición. Tampoco había fuertes motivaciones a nivel interno en ese sentido.

No fue sino hasta después de los disturbios en marzo de 2004 que se inició un lento proceso que desembocó tres años después a los primeros encuentros entre oficiales de Belgrado y Pristina. El resurgimiento de la violencia era una prueba del débil liderazgo de ONU y de la necesidad de un plan definitivo para Kosovo (Ker-Lindsay, 2009). En las capitales extranjeras se comenzó a comprender que la incertidumbre en torno a la integridad territorial de Serbia dificultaba su proceso de estabilización interno tanto del país inserto en sus propios procesos de cambio, como de toda la región. En consecuencia, en noviembre de 2005 el Secretario General designó a su Enviado Especial en cuyo reporte planteaba la imposibilidad de un regreso al statu quo ante (Reporte del Enviado Especial, 2007). Sin mayores sorpresas, Serbia lo rechazó de plano y continuó sus operaciones de desestabilización apoyando a las instituciones paralelas del norte de Kosovo (ICG, 2007). En cuanto a la comunidad internacional, en contraposición a lo ocurrido en 1999, el intento de reemplazar la resolución 1244 por una nueva fue imposibilitada por la negativa rusa, no llegando a someterse a votación (Consejo de Seguridad, 2007). En definitiva, lo que estaba en tela de juicio no era sólo la posición acerca del problema, sino la misma naturaleza de las negociaciones. Mientras que para unos se trataba de debatir acerca del antagonismo entre independencia y una sustancial autonomía, para los otros el quid radicaba en las características específicas que tendría un Kosovo independiente.

Cuando en febrero de 2008 el Parlamento de Kosovo emitió la declaración de independencia, Belgrado reaccionó con órdenes de arresto por alta traición contra los líderes kosovares y anunció que

sus embajadores serían retirados de aquellas capitales que reconociesen a Kosovo. Para el Presidente Tadić, la declaración representaba una secesión forzosa y unilateral en violación de las leyes de un "pequeño Estado europeo democrático y amante de la paz" (Consejo de Seguridad, 2008). De esta manera, se abría un nuevo capítulo de la política de Serbia hacia Kosovo inaugurado por una acción de intransigencia y negativa a la negociación. No obstante ello, el país había experimentado profundos cambios tornándolo más sensible externamente y adoptando una actitud, tal como se prevé, más previsible.

## **5. Impacto del sistema internacional en la política de Serbia**

El desempeño de la Unión Europea en su vecindario más próximo, como son los Balcanes Occidentales durante la década de los noventa puede ser calificada, en el mejor de los casos, como pobre. Todos los autores coinciden en que los desafíos presentados por la región han tenido una relación directa con la consolidación de la integración europea en materia de seguridad y defensa. Belloni (2009) llega a afirmar que la violencia de los conflictos yugoslavos cambiaron a Europa, puesto que las fallas reforzaron un proceso de reformas y fortalecimiento de las capacidades políticas y militares. El paulatino retiro estadounidense de la región fue la oportunidad para que la UE adquiriera mayor presencia en la región.

La UE enmarcó sus relaciones a través de los Procesos de Estabilización y Asociación firmando acuerdos bilaterales con cada Estado. Por medio de ellos, se ofrecían perspectivas serias de integración al bloque en el mediano y largo plazo, junto a ventajas comerciales y apoyo en la reconstrucción, reconciliación y retorno de refugiados (De Pasquale, 2009). Como parte del diseño de una estrategia coherente, se otorgaba una visión lo suficientemente clara acerca de qué se debe hacer para formar parte del club europeo por medio de la llamada condicionalidad positiva. La misma ha implicado la sujeción de apoyo de diversa naturaleza a contraprestación del cumplimiento de ciertos estándares tornando la agenda comunitaria en más proactiva. Esto se logró de diversas maneras, tanto por medio de un aumento exponencial de los montos de las contribuciones en materia de asistencia por medio de programas comunitarios, como a través de la liberalización del comercio. Asimismo, el simple proceso de armonización de las legislaciones nacionales con el *acquis communautaire* redundaría en la consolidación de las democracias.

En lo que hace a las relaciones con Serbia en particular, sus dimensiones, composición demográfica y, principalmente, el legado de las guerras, dificultaron el éxito de la política de condicionalidad europea y la prontitud de sus resultados en comparación a otros casos. La cuestión relativa a Kosovo ha sido el principal obstáculo para la cooperación regional y por ende lograr un mayor compromiso de Belgrado con la UE. Los constreñimientos internos han sido tenidos en cuenta por parte de la UE, la cual ha sido siempre consciente de las dificultades de una mejora de las relaciones con Serbia (De Pasquale, 2009). La relativa moderación en sus demandas es uno de los indicadores de la prudencia con que ha llevado adelante todas sus acciones, evitando exigir resultados que fueran más allá de lo que los distintos gobiernos serbios podían tolerar (y que oportunamente aceptaron). De todos modos, la capacidad de influencia ha sido ligeramente menor que con otros actores de los Balcanes, dado el impedimento para exigir explícitamente la aceptación serbia de la independencia kosovar. Por ello es que se ha abogado por un objetivo más ambiguo y prudente como el de "normalización de las relaciones".

Es posible afirmar que la UE logró convertirse en un actor de peso que ha contribuido a la estabilización y ha llegado a estar a la altura de sus promesas de cambio y progreso. Desde el año 2000 comenzó a trabajar activamente a favor de los cambios en la cúpula del poder en Belgrado financiando a grupos opositores (Phillips, 2012). Ese mismo año, tras la asunción del nuevo Presidente Kostunica, se lo invitó a una Cumbre en Francia por primera vez. Ello demostraba, de manera primigenia, una constante europea: la política de esperar cambios a nivel doméstico en Serbia para avanzar en las relaciones. De esta manera, la UE pasó a tener un papel casi directo en la política interna de Serbia, como cuando Javier Solanas fue el principal promotor de un acuerdo entre las entidades federadas de Serbia y Montenegro en 2003. Así, el ritmo de la política de la UE hacia Serbia ha estado ligado a la normalización política e institucional del país. No resulta casual que en abril de 2008, sólo dos meses después del acto independentista en Pristina y semanas antes de elecciones generales en Serbia, se firmara el Acuerdo de Asociación y Estabilidad. De esta manera, Bruselas ha reafirmado su influencia efectiva en los acontecimientos políticos del país.

En una sucesión cronológica que resulta reveladora acerca de los intereses y estrategias implementados por parte de la UE hacia Serbia, las presiones desde 2011 para la apertura de una mesa de diálogo entre Belgrado y Pristina resultaron claras y efectivas. Se buscó interrelacionar, por un lado, los avances en la mediación y, por el otro, los progresos en la integración. A nivel interno, había un nuevo gobierno proeuropeo legitimado en las urnas. Asimismo, a nivel externo, la comunidad

internacional había reconocido la necesidad de promover un mayor involucramiento de la UE por medio de la facilitación del diálogo (Asamblea General, 2010). Así, la mediación fue liderada por Ashton, la Alta Representante para Asuntos Exteriores, cargo creado en el Tratado de Lisboa. Las negociaciones adquirieron desde el principio un claro perfil técnico, dejando de lado cuestiones políticas más sensibles. De acuerdo a Malazogu y Bieber (2012), en diciembre de 2011 el Consejo Europeo decidió retrasar su decisión en torno al estatus de la candidatura de Serbia hasta marzo del año siguiente, puesto que consideraba que, si bien había habido avances en sus relaciones con Kosovo, éstas no eran aun suficientes. De tal decisión es posible inferir que se reconocía la buena voluntad del gobierno eslavo, así como la necesidad de otorgar cierta flexibilidad a la luz de avances que hasta entonces no eran del todo satisfactorios, pero, aun así, significativos. Dicha política de la UE fue, nuevamente, exitosa: en febrero de 2012 los equipos serbios y kosovares lograron un entendimiento relativo a la participación de Kosovo en reuniones regionales. Consecuentemente, el 1 de marzo de 2012 el Consejo, por voto unánime, le otorgó a Serbia el estatus oficial de candidato a la Unión.

Ante tal sucesión de hechos promisorios, los subsiguientes meses estuvieron ausentes de mayores avances. El año 2012 fue uno de elecciones en Serbia que llevaron al poder a un nuevo partido político cuyas credenciales europeas no eran del todos claras. Recién en febrero de 2013 se abriría una nueva ronda, la penúltima antes del Acuerdo de Bruselas dos meses tarde, en este caso ya con el involucramiento más activo de otro actor, con la voluntad y la capacidad de presionar de manera más asertiva.

El involucramiento alemán en los Balcanes, producto principalmente de sus intereses en materia de seguridad, es de larga data. Si el sudeste europeo es la primer vecindad de la UE, esto es aun más cierto para Alemania que, por su posición geográfica, es más sensible a las disrupciones que en ella ocurren. El país ha sido, a partir de su unificación, el principal promotor de la ampliación hacia el este (Jano, 2014). Esto debido, indudablemente, a las características de su economía industrial que la convertían en una de las principales beneficiarias de la apertura de nuevos mercados.

Durante un debate en el Bundestag en mayo de 2011, el Ministro de Exteriores Westerwelle, al referirse a los intereses en la región, hizo mención a los cientos de miles de refugiados que habían llegado durante los noventa (Min. de Exteriores, 2011). Muchos de ellos se habían quedado y alrededor de 300 mil ciudadanos serbios residían en forma permanente en el país (Destatis, 2011). Tal situación se tornó delicada cuando en septiembre de 2012 hubo un aumento en el número de solicitudes de asilo de 496 a 1395 en sólo un mes y de los cuales sólo el 10% fueron aceptadas (Der Spiegel, 25/10/2012).

Además, ya en ese entonces la ruta de los Balcanes Occidentales se había convertido en una de las principales vías de acceso de inmigrantes ilegales (FRONTEX, 2013). Esto da cuenta del interés de Berlín a favor de la estabilización en todos sus aspectos. Asimismo, el Ministro expresó la necesidad de no subestimar la importancia económica que tiene Serbia dada la gran cantidad de empresas alemanas que tienen inversiones allí (Min. de Exteriores, 2010).

El peso que tiene la contribución alemana dentro del total europeo es otro indicador de su liderazgo. Puesto que el proceso de ampliación involucra cuestiones intergubernamentales en las cuales los Estados, por medio del Consejo y de sus parlamentos nacionales tienen voz y voto, existe el margen diplomático para que Berlín pueda llevar adelante su propia agenda en cuanto a las relaciones con Belgrado y convertirse de esta manera en el líder europeo en la materia. En términos financieros, alrededor del 20% de los aproximadamente 4 mil millones de euros que la UE aportó a Serbia provinieron de Alemania. Además, el Gobierno Federal ha sido el mayor donante bilateral con la entrega adicional de 1,5 mil millones de Euros desde el 2000 (Min. de Exteriores, 2015).

Dado este peso económico en un país cuyo nivel de vida se había deteriorado durante la década anterior de aislamiento, Alemania logró sentar unas bases claras para ejercer una plataforma de influencia efectiva. Bechev (2012) opina que es gracias a las presiones de Berlín que las autoridades eslavas comenzaron en 2011 su proceso de normalización con sus contrapartes kosovares llegando a resultados concretos. En cuanto a las vías para lograrlo, la adopción de criterios rígidos y claros fue una táctica deliberada para dar la mayor certidumbre posible a un proceso político.

Tal como fue desarrollado, el estatus de país candidato le fue otorgado en marzo de 2012 cuando llegó a un entendimiento con Kosovo relativo a su participación en foros regionales, fecha a partir de la cual se ingresó a un estancamiento de 11 meses. Durante ese período fue Alemania la que asumió el rol de liderazgo en la condicionalidad occidental hacia Serbia que ya venía cultivando desde hacía un año (Malazogu y Bieber, 2012). Esta opinión es compartida por Lehne (2012) quien plantea que fue la visita de Westerwelle a Belgrado lo que convenció al Presidente Tadić a no reabrir el debate en torno al estatus kosovar en el marco de la Asamblea General. También fue la Canciller Federal quien en agosto de 2011 ya había condicionado el otorgamiento del estatus de candidata oficial a la Unión de Serbia al progreso de sus relaciones con Kosovo. Por ello, en diciembre de 2011 fue clara al opinar que no creía que Serbia todavía cumpliera con los requisitos para pasar al siguiente fase de la integración habida cuenta de los recientes disturbios que habían dejado 50 soldados de origen alemán heridos (Stratfor, 2011).

Durante la segunda mitad de 2012, luego de la formación de un nuevo gobierno que había renovado sus credenciales europeístas, se reiniciaron las presiones externas. En septiembre, las palabras de Andreas Schockenhoff, miembro del Bundestag y del gobernante CDU, causaron revuelo entre la prensa. El político dijo que Alemania esperaba que Serbia firmase con Kosovo una declaración legalmente vinculante y que la misma entrase en implementación antes de iniciar las negociaciones de acceso a la UE. Incluso, fue más allá al opinar que las partes debían ampliar su agenda y que el gobierno eslavo debía detener inmediatamente el financiamiento a las estructuras paralelas de los municipios serbokosovares. Tales ideas fueron rechazadas, aunque también por oficiales de segunda línea, como el Viceprimer Ministro, Rasim Ljajic quien dijo que las demandas no tenían ninguna relación con la realidad (Balkans Insight, 14/09/2012). La importancia de la polémica no reside en su contenido, puesto que no resulta sorprendente que detrás de las exigencias de normalización de las relaciones se escondiera el interés de que Belgrado aceptase el nuevo status quo, sino en la táctica deliberada de no comprometer al gobierno y en el hecho de que surgiera de autoridades alemanas y no de otro origen. En esta instancia, se reconocía a Alemania como el principal actor internacional trabajando complementariamente con la Unión Europea, diseñando e implementando las presiones exógenas sobre Serbia. Adicionales prueba de ello se dieron en marzo de 2013 cuando ya estaban llevándose a cabo negociaciones a contrarreloj puesto que el 16 de abril la Comisión tenía plazo para presentar su informe acerca de Serbia. Durante ese mes, un consejero del CDU, Hans-Joachim Falenski, llegó a plantear que la normalización de las relaciones debía incluir un eventual asiento en ONU para Kosovo (Balkans Insight, 25/03/2013). Tal idea fue compartida por el europarlamentario del CDU, Elmar Brock, que opinó que Serbia no podía tener esperanzas de acceder a la UE sin haber previamente reconocido a Kosovo y que, de hecho, ambas partes deberían hacerlo al mismo tiempo para evitar un eventual contencioso (Balkans Insight, 28/03/2013). Sin dudas, esta opinión se debía ante la posibilidad a futuro de que Serbia sea un Estado miembro de la Unión pasando a tener poder de veto sobre un posible ingreso de Kosovo al bloque. Si bien estas no eran posturas oficiales de su gobierno, dan cuenta del nivel de involucramiento de Alemania en el proceso de diálogo y el interés de sectores políticos germanos de que este diera resultados sustanciales. Tal idea es confirmada por los dichos de la Viceprimer Ministra de Serbia para la Integración Europea, cuyo parecer es que "los acuerdos son hechos en Bruselas, pero es Berlín quien toma las decisiones" (The Economist, 26/02/2013).

El 18 de abril, cuando ya el Ejecutivo comunitario había extendido el plazo de su informe 6 días más, fue nuevamente Schockenhoff quien dio voz a las presiones externas al decir que "antes de la

reunión de los Ministros europeos de Exteriores el lunes [22 de abril], ambas partes deben tener un acuerdo claro, detallado e incuestionable de manera escrita y ambos gobiernos deben plenamente aceptarlos" (B92, 18/04/2013). Al día siguiente, el 19 de abril de 2013, Serbia firmó el Acuerdo de Bruselas con Kosovo. Consecuentemente, el 22 la Comisión emitió su opinión recomendando al Consejo abrir las negociaciones formales de acceso, decisión que fue tomada el 28 de junio. Europa podía adjudicarse una victoria diplomática.

## **6. Cambios políticos internos en Serbia**

A partir de lo tratado en las secciones anteriores, resulta claro que un análisis que no incorpore las variables nacionales de la política serbia resulta insuficiente para comprender de manera integral los factores que subyacen al cambio de su postura hacia Kosovo. Existen presiones endógenas que ayudan a explicar la inicial intransigencia, el ritmo de los procesos y la reticencia a cruzar esa línea roja autoimpuesta del reconocimiento formal del país. Asimismo, los cambios en la composición y estructural del sistema partidario dan cuenta de variables intervinientes a nivel de la unidad que permitieron la efectividad de las presiones sistémicas, especialmente desde 2012.

Durante la década de los noventa Serbia se había convertido en un actor aislado dentro de la comunidad internacional a la vez que su democracia multipartidista enfrentaba desafíos para su consolidación. Entre la diversas causas de ello es que los partidos políticos sufrían de divisiones crónicas sin paralelo en Europa del Este (Arias King, 2005). Ello lleva a poder definir al sistema partidario federal durante la época como uno de partido dominante en torno al Partido Socialista de Serbia (SPS). En un contexto de ebullición nacionalista, la vida política serbia se caracterizó por ser un Estado, una sociedad y una economía cerrados debido a las sanciones, bloqueos y limitación de derechos establecidos por la comunidad internacional (Orlović, 2007). La debacle económica, asimismo, estimuló el autoritarismo del sistema político robustecido en un contexto de amenazas externas hasta el punto de que las protestas democráticas de 1997 no lograron mayores triunfos capaces de truncar el régimen debido, en gran medida, a las divisiones dentro del bando opositor. Esto fue así hasta 1999, durante el cual la derrota en la guerra en Kosovo deterioró el régimen hasta su caída al año siguiente. El país cerraba de esta manera una década en un estado de debilidad estructural que sienta las bases para la futura predisposición a recibir asistencia europea y cumplir con sus condicionamientos.

Los cambios políticos del 2000 fueron un punto de inflexión en Serbia. Dieciocho agrupaciones políticas se agruparon en la Oposición Democrática de Serbia y se presentaron a los comicios presidenciales y parlamentarios. En los primeros, resultó victorioso Kostunica, líder del Partido Democrático de Serbia (DSS), cuyas credenciales nacionalistas y comunistas resultaban atractivas para una ciudadanía aún recelosa de Occidente. De la misma manera, ganó esta coalición en diciembre y Đinđić, líder del Partido Democrático (DS) de corte más proeuropeo, se convirtió en Primer Ministro. A partir de ese momento se inició un triple proceso desde un régimen autoritario a la democracia, del conflicto a la paz y del aislamiento a la integración (Ejdus, 2013). No obstante ello, cabe señalar que tales cambios no fueron rápidos.

La unidad opositora fue turbulenta. Ya desde el principio comenzaron a evidenciarse las diferencias entre el DS y el DSS que habrían de ser una constante durante aquella década: mientras que el primero mantenía una actitud más expeditiva con respecto a la velocidad de los cambios y una mayor predisposición a la complacencia con la justicia penal internacional, el segundo mantenía una actitud más conservadora al respecto. Además, la situación institucional de la federación de Serbia y Montenegro era incierta.

Cuando en 2003 se forma un nuevo gobierno, esta vez liderado por el DSS, se produjo una escisión dentro de la alianza. Por su parte, el DS pasó a la oposición y el SPS (el antiguo partido de Milošević) le otorgó un apoyo tácito al nuevo gabinete liderado por el DSS. Al año siguiente, en 2004, tras los comicios presidenciales continuó la situación de cohabitación, puesto que Tadić, el nuevo líder del Partido Democrático, se convirtió en Presidente tras vencer a Nikolić del Partido Radical Serbio (SRS), agrupación que en 1997 había entrado en coalición con el SPS. En definitiva, todos estos resultados evidencian dos cuestiones: primero, la inexistencia de un sistema de partidos políticos aun consolidado, puesto que las diferencias ideológicas entre ellos no eran aun del todo claras, no había características constantes que permitieran definirlo dentro de una de las tipologías clásicas; y, segundo, la presencia todavía relevante de dos agrupaciones de corte nacionalista ligadas con el régimen de Milošević (el SPS y el SRS) que dificultaban la consolidación de un pleno consenso acerca de políticas externas. Elementos ligados a posturas más radicales continuaron presentes dentro del espectro político hasta al menos 2012. Ello se debía a que el cambio del régimen en el 2000 no había sido tan profundo como para cambiar de plano la situación sociopolítica del país. Asimismo, se debió a un fuerte sentimiento en gran parte de la ciudadanía que sigue considerando que reconocer la pérdida de Kosovo significa renunciar a la identidad con la que una gran parte de la población se ha educado políticamente

desde el fin de Yugoslavia (Andreu, 2012). Por estos motivos, es que en este período durante la primer década del siglo no hubo mayores avances en las relaciones con Pristina

No obstante ello, siguió en proceso la consolidación democrática de la mano de los dos principales partidos gobernantes, el DS y el DSS, que conformaron un bloque democrático, proeuropeo y prorreformista, más allá de sus diferencias. Ello permitió que hubiera cierta estabilidad durante el período favorecido por un contexto internacional más benigno ante las credenciales moderadas de los diferentes gobiernos. El gabinete sin los proeuropeos del DS inaugurado en 2004, si bien mantuvo una relación compleja con la UE, llevó adelante los primeros pasos a favor de una mayor integración (Stojic, 2011). Esto fue reconfirmado por la ciudadanía, cuando en 2007 ambas agrupaciones volvieron a formar un gobierno de coalición a los fines de evitar que el SRS, que había sido el partido individualmente más votado, lo hiciera. En estas maniobras es donde es posible identificar la génesis de un consenso entre las elites políticas, puesto que el Presidente Tadić (del DS), evitó pedirle la formación de un gobierno a Nikolić y, en cambio, promovió un acuerdo con el DSS. Ello dio por lo bajo con ciertos celos dentro de la comunidad internacional, que vislumbró la posibilidad de que hubiera un alejamiento de Belgrado (ICG, 2007). Finalmente, esto no ocurrió.

Las negociaciones de coalición de 2007 habían tenido como efecto lograr alejar al DSS del SRS. El primero compartía con el segundo ciertas afinidades en cuestiones nacionales sensibles, como la política más firme hacia Kosovo, materia en la que estaba más alejado del DS que mantenía una postura ligeramente más moderada y pragmática (Orlović, 2007). En 2008 este acuerdo político fue puesto a prueba por los eventos en Pristina. El Primer Ministro Kostunica (del DSS) llegó hasta afirmar la posibilidad de anular el Acuerdo de Estabilización y Asociación ya firmado con la UE (Batt, 2008). En cambio, el Presidente Tadić, si bien repetía un discurso similar, planteaba acciones concretas diferentes y menos radicales (Obradović, 2008). Dicha postura fue repetida en el ámbito multilateral externo donde, a contraposición de las posturas asumidas frente a la ciudadanía local, se evitó acusar de manera directa a ningún Estado extranjero por la independencia de Kosovo

Por estos motivos, en 2008 volvió a existir una fuerte incertidumbre en la comunidad internacional acerca de los posibles resultados electorales y las características del futuro nuevo gobierno (ICG, 2008). De todos modos, contra las expectativas, los comicios adelantados dieron una victoria al DS tanto en las presidenciales, que venció por tercera vez al SRS, como en las parlamentarias, donde el DSS redujo sustancialmente su número de escaños. De acuerdo a Judah (2009), una cuestión influyó sustancialmente en su triunfo: la firma del Acuerdo con la UE el 29 de abril de ese año y sus

consecuentes perspectivas económicas favorables, como el anuncio de Fiat de una importante inversión. Ello demuestra que las variables ligadas a la mejora de las condiciones materiales habían comenzado tener un mayor peso en el comportamiento de los votantes.

Otra consecuencia trascendental para el presente análisis fue la derrota de Nikolić y su decisión de crear una nueva agrupación política: el Partido Progresista Serbio (SNS) de carácter conservador y proeuropeo. Esto representó un cambio ideológico y retórico en todo el espectro de la elite serbia ya que llevó al aislamiento al SRS y generó un terremoto en el escenario político ante la pérdida de todas sus bancas parlamentarias hasta entonces numerosas. Con ello, se logró afianzar la agenda europeísta de Serbia, ya que todos los partidos tuvieron en sus plataformas el ingreso a la UE. Nikolić había comprendido que mantener el euroescepticismo e ideas más ligadas al nacionalismo eran inconducentes con sus ambiciones políticas y, si pretendía acceder a la máxima magistratura, debía reformarse para ampliar su caudal electoral. Ello efectivamente se logró 4 años más tarde cuando accedió a la Presidencia y, a pesar de su pasado ultranacionalista, respondió a la incertidumbre internacional garantizando la continuación de la senda europeísta de su país.

Como ya fuera mencionado, el cambio en la composición y preferencias de las elites es causa de cambio en el comportamiento exterior de un Estado (Gvalia y otros, 2013). Ya desde el año 2000 es posible verificar la progresiva formación de un consenso en torno a la prioridad de la UE dentro del proceso de reinserción internacional de Serbia. Sin ir más lejos, cuando entre 2004 y 2007 el DSS formó un gobierno casi en solitario, el acercamiento hacia Bruselas no se detuvo. De la misma manera, cuando en 2012 Nikolić logró acceder a la Presidencia, tampoco sucedió. Esto demostró hacia esta fecha lo que ya se había convertido en una constante en las relaciones exteriores de Serbia: a cada incertidumbre de la comunidad internacional acerca de las credenciales europeístas del gobierno en Belgrado, éste ha respondido con acciones positivas. Además, si los Estados fuertemente embebidos por ideología son los menos proclives a ceder frente a presiones exógenas, lo contrario genera efecto opuestos. Así, la apertura hacia el mundo, producto de la necesidad de reintegrarse, estaba en consonancia con un programa amplio de reformas y el abandono de posturas nacionalistas que allanaron el camino para que la influencia del sistema internacional fuera in crescendo.

En lo relativo a la política hacia Kosovo en particular, los diferentes gobiernos han llevado adelante una estrategia que ha buscado aprovechar las renovadas credenciales democráticas del país y sus relaciones con la UE como argumentos a su favor, pero buscando evitar que la resolución del estatus sea precondition para la membrecía europea (Stojić, 2011). En palabras de su Ministro de Exteriores:

"Permanecemos fuertemente comprometidos tanto a defender nuestra integridad territorial por vías pacíficas, así como a cumplir nuestro destino europeo" (Consejo de Seguridad, 2009). La política serbia puede resumirse en: "tanto Europa como Kosovo". Hacia el 2011 la política de apoyo a las estructuras paralelas en Mitrovica comenzó a representar un escollo para los intereses serbios que pretendían presentar al país bajo la luz de su joven democracia. Esto era producto en gran medida de la importancia que la ciudadanía le concedía a Kosovo cuya secesión era considerada la mayor amenaza para la seguridad de Serbia para el 35,9% de su población (Ejdus, 2011). De allí que las presiones internas eran, en gran medida, contrarias a las externas. Sólo fue producto de la acción internacional que en ese año se debió comenzar a adoptar una actitud negociadora (Woehrel, 2013). Consecuentemente, empezó un giro hacia posturas más pragmáticas, con lo que se dio inicio del diálogo directo ese año bajo los auspicios de la Unión Europea y promovido por el gobierno. Tras una serie de acuerdos parciales relativos a registros civiles, movimiento de personas y automóviles, diplomas universitarios y cuestiones de naturaleza técnica similar se cayó en un impasse a lo que se sumaron los disturbios en julio de 2011 en puntos de control fronterizos. Finalmente, en 2012 en el contexto de un año electoral en Serbia, las relaciones se estancaron.

Cuando en enero de 2013 hubo algunos brotes de violencia, las exigencias externas se renovaron para que en febrero se reiniciara el diálogo (ICG, 2013). En esta instancia, finalmente los continuos oficios extranjeros a favor de resultados sustanciales comenzaron a dar frutos. Tras cinco años de independencia kosovar, ningún partido de claro corte euroescéptico había llegado a la presidencia o al gobierno, lo que permitió asumir con mayor autoridad las negociaciones. Estas desembocaron en abril en el "Primer Acuerdo sobre los Principios que deben regir la Normalización de las Relaciones". El texto, con quince puntos, aceptó, entre otras cuestiones, el establecimiento de una Asociación/Comunidad de municipios con mayoría serbia con amplias competencias y la conservación de un sistema judicial y legal único. También cabe destacar el punto 14, por el cual las partes se comprometían a no bloquear sus respectivos procesos de integración a la UE, lo que es prueba adicional de la interrelación entre la política hacia Kosovo y hacia la Unión Europea. Todo lo acordado, además, se condecía al espíritu de descentralización que tenía el Plan Ahtisaari en 2007, que preveía mantener la unidad de Kosovo y garantías para las minorías no albanesas, y que en aquella ocasión había sido rechazado.

## **7. Conclusiones**

El valor simbólico que Kosovo tiene para la ciudadanía y, por tanto, para los políticos serbios es indudable. Aceptar que la provincia meridional es independiente implicaría minar las bases sobre las que se asienta la legitimidad del Estado serbio y de la lectura de la historia que se ha hecho durante generaciones. Una evidencia de esto es la reticencia en 1999 a ceder y que llevó a una intervención militar extranjera. Posteriormente, a pesar de los cambios hacia una actitud negociadora, la línea del reconocimiento no ha sido cruzado, sino que el gobierno ha encontrado maneras de acomodarse a los requerimientos de la comunidad internacional satisfaciendo, al mismo tiempo, las presiones domésticas en un equilibrio difícil de lograr.

Milošević había considerado preferible luchar contra la OTAN a abandonar Kosovo. Dicha ecuación política cambió con la llegada de nuevos líderes en el 2000. De todos modos, el proceso no estuvo exento de estancamientos, ya que llevó más de 10 años abrir vías de negociación directas y fructíferas con Pristina. Durante ese período, la comunidad internacional comenzó a incrementar su presencia en el país a través de distintos mecanismos aprovechando la necesidad serbia de reinsertarse internacionalmente y consolidar su aun endeble democracia. Hasta entonces, el involucramiento de los organismos internacionales había alcanzado a resolver al corto plazo la situación, pero resultaron incapaces de dar respuestas a la situación política sobre el terreno luego de la estabilización. Ante eso, la Unión Europea aumentó su perfil.

Por medio de la herramienta de la condicionalidad positiva, la UE logró establecer criterios acerca de sus requerimientos entre los que la normalización de las relaciones con Kosovo se convirtió en uno de los más importantes. En una segunda etapa, luego de la firma del Acuerdo de Asociación y Estabilización, comenzó a supeditar los avances de la integración a dichos entendimientos entre los serbios y los kosovares. Paralelamente incrementó sustancialmente sus aportes construyendo así una base de poder y tornándose en un actor indispensable para el desarrollo del país. De esta manera, logró contribuir a la conversión de un Estado que había sido una paria internacional en un socio creíble y consistente, apoyando activamente los cambios desde el año 2000. Al hacerlo, a la vez que reconoció sus propios atractivos, tuvo en cuenta los antecedentes del pasado que indicaban cuán inmune había sido Belgrado frente a las presiones internacionales y aceptó la necesidad de una prudencia suficiente que no generara animadversión. De allí que la exigencia implícita de alguno de sus Estados miembro para que Serbia reconozca la independencia de Kosovo nunca fue emitida de manera oficial.

El análisis de la cronología de los eventos resulta reveladora. Habiendo ya acordado algunos puntos en materia técnica durante 2011, Serbia fue premiada por la Comisión Europea que aconsejó el otorgamiento del estatus oficial de país candidato. No obstante ello, el Consejo consideró que eran necesarios mayores avances aun. Por tanto, fue solamente cuando en febrero de 2012 se llegó a un acuerdo relativo a la toponimia de Kosovo en los foros regionales, que se le otorgó tal estatus. En síntesis, cada comportamiento esperado de Serbia fue recompensado. Ello tuvo como consecuencia adicional favorecer su transformación en un actor más previsible y complaciente con los requerimientos externos.

La consecución de la anterior meta permitió que Alemania pudiera intervenir más activamente. Se demostró que Berlín ha tenido un importante rol, especialmente a la hora de presionar de manera directa al gobierno balcánico. A través de un proceso de complementación con la UE, del que se retroalimentaban ambos actores, ejercieron una presión clara y exitosa. Alemania pudo aprovechar la plataforma que le ofrecía la UE para extender su liderazgo hacia la región y, de esta manera, satisfacer sus propios intereses nacionales en materia comercial y de seguridad. Llevando adelante una política también prudente y sensata, que previó lo contraproducente que hubiera supuesto exigir el reconocimiento del status quo, hizo uso de sus activos acumulados durante años en materia de influencia. Una vez más, la vinculación entre, por un lado, los avances en las relaciones entre Serbia y Kosovo y, por el otro, el inicio de las negociaciones formales de acceso a la UE es claro en ese sentido. Esto se debe a que dicha decisión es tomada en el marco del Consejo Europeo, donde los Estados votan individualmente, y no de la Comisión. De allí que la alocución de la Viceprimer Ministra de Serbia citadas no puedan sorprender, a pesar de su frontal honestidad. Al reconocer que era en Berlín donde se tomaban las decisiones, la miembro del Gabinete reconocía la existencia de presiones imposibles de ignorar y ante las cuales debieron ceder para seguir avanzando en la senda europeísta.

Por último, cabe considerar el peso de los factores domésticos. Fueron estos los que marcaron tanto el inicio de las negociaciones, así como su ritmo y límites. Al respecto, ya fue mencionada la consideración relativa al valor emocional de Kosovo para Serbia que implicaron la imposibilidad política de reconocer su independencia. Tras la caída de Milošević, los nuevos partidos que llegaron al poder no tenían muchas alternativas acerca de cómo enfrentar los problemas estructurales de su país si no era con ayuda internacional. En consecuencia, el DS y el DSS comenzaron un trabajo en pos de la reincorporación internacional de Serbia a la comunidad internacional y comenzó a surgir un creciente europeísmo dentro del espectro político de la elite. No obstante ello, este proceso no fue rápido, como se

evidencia en la presencia significativa en el Parlamento de partidos nacionalistas. De todos modos, los radicales del SRS, ni en sus mejores años electorales lograron llegar a ninguna instancia política ejecutiva. Ello fue no tanto porque no obtuvieran los votos suficientes, puesto que llegaron a ser los que lograron mayor número en 2007, sino porque sus adversarios se unieron para evitarlo. Asimismo, el abandono de Nikolić de su propio partido y la creación de uno nuevo (el SNS) evidenció su comprensión de la necesidad de moverse dentro del espectro ideológico hacia el centro y abandonar la retórica más intransigente en el ámbito de política exterior. Ello fue acertado, puesto que en 2012, en el marco de una reestructuración del sistema partidario que aisló políticamente a aquellos ultranacionalistas, finalmente ganó la Presidencia y mantuvo la política estatal europeísta. Así, los procesos paralelos de consolidación de la democracia y de reinserción internacional permitieron que las presiones externas, en tanto variables independientes, resultaran en la adopción de un comportamiento deseado por parte de Serbia.

Entre 2000 y 2008, el avance de las relaciones entre la UE y Serbia había sido constante y moderado, coincidiendo con un período en que la situación en el país no permitía afirmar la existencia de un consenso total sobre política internacional. Cuando ese año el europeísta DS ganó las elecciones, los lazos entre Bruselas y Belgrado pudieron afianzarse. Asimismo, resulta importante señalar la desaparición en 2012 del panorama político de sectores antieuropeos, principalmente el SRS que hasta entonces había tenido en varias ocasiones chances reales de formar gobierno y que perdió presencia parlamentaria. Claramente, la situación era propicia para que las presiones internacionales se tornaran más explícitas y poder comenzar a plantear la dicotomía frente a Serbia de "Europa o Kosovo". Ante esta disyuntiva, el gobierno eslavo fue encontrando el modo de acomodarse a las circunstancias tomando decisiones concretas de política exterior en las cuales es posible verificar la manera en que las variables externas son traducidas a nivel doméstico. Un caso de ello es la evidencia de la existencia de un interés alemán de que, al menos en el largo plazo, Serbia reconozca la independencia de Kosovo para evitar un posible futuro bloqueo de su proceso de integración. Dadas las circunstancias de política nacional, esto era (y sigue siendo) casi imposible para las elites políticas serbias, algo que resulta claro de la inexistencia de tal perspectiva en las plataformas de los principales partidos políticos. No obstante ello, en el tratado punto 14 del Acuerdo de Bruselas se encontró una manera diplomática de resolver dicho dilema al comprometerse ambas partes a no bloquear respectivamente sus trayectorias hacia la UE. Así, Belgrado evitaba reconocer la soberanía de Pristina, satisfaciendo de esta manera las demandas internas, y, al mismo tiempo, complacer las exigencias externas al dar una garantía de su futuro comportamiento.

En 2013 estaban dadas las condiciones para un diálogo fructífero. En el marco externo, había dos actores con intereses a favor de la normalización de las relaciones y con las capacidades para hacer efectiva sus influencias. La UE y Alemania se habían consolidado como los canalizadores de las presiones sistémicas para hacer de Serbia un Estado previsible en materia de política exterior, y lo habían logrado condicionando de manera positiva su avance en el proceso de integración y aprovechando las debilidades estructurales de su contraparte y los propios atractivos. En el marco nacional, el país ya había transitado más de una década en el camino de la reintegración internacional y había fortalecido un sistema multipartidario con un extendido consenso europeísta. En un proceso dirigido desde arriba, la elite serbia fue acercando su país a Europa sin cruzar la línea autoimpuesta endógenamente del reconocimiento de Kosovo. Así, terminó firmando en 2013 un histórico acuerdo.

## 8. Bibliografía y fuentes

Andreu, M. (2012) *Anatomía Serbia*. Belgrado: Embajada de España.

Arias King, F. (2005) *Transiciones: la experiencia de Europa del Este*. Buenos Aires: Fundación Cadal.

Asamblea General (2010) *Resolución 298*. Nueva York: Naciones Unidas.

Balkans Insight (14/09/2012) *Serbia Resists German Pressure Over Kosovo*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1SLxdIY>

----- (25/03/2013) *Germany Urges Serbia to Allow Kosovo UN Seat*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1XeISWW>

----- (27/06/2013) *German MPs Back Start Date to Serbia-EU Talks*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1OVfRM1>

----- (28/03/2013) *Serbia Must Recognise Kosovo, German MEP Says*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1MZlhDu>

Batt, J. (2008) *Serbia: plus ça change, plus c'est la même chose?* París: European Union Institute for Security Studies. Recuperado el 30/10/2014 de <http://bit.ly/20wPDD9>

Bechev, D. (2012) *The Periphery of the Periphery: the Western Balkans and the Euro Crisis*. Recuperado el 02/02/2015 de <http://bit.ly/1HvPiKB>

Bjelos, M. y Elej, B. (2014) *Police Integration in North Kosovo: Progress and Remaining Challenges in Implementation of the Brussels Agreement*. Belgrado y Pristina: Belgrade Centre for Security Policy y Kosovar Center for Security Studies. Recuperado el 30/11/2014 de <http://bit.ly/1HbRff5>

- B92 (18/04/2013) *Germany insists Serbia must fulfill its demands*. Recuperado el 10/11/2015 de <http://bit.ly/1QJOymZ>
- Consejo de Seguridad (2007) *Acta de la 5673ª Sesión*. Nueva York: Naciones Unidas
- Consejo de Seguridad (2008) *Acta de la 5839ª Sesión*. Nueva York: Naciones Unidas
- Consejo de Seguridad (2009) *Acta de la 6202ª Sesión*. Nueva York: Naciones Unidas
- Destatis (2011) *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*. Berlín: Oficina Federal de Estadísticas. Recuperado el 15/03/2015 de <http://bit.ly/1Aowebf>
- De Pasquale, P. (2009) EU-Serbia relations. *Megatrend Review* 6 (19), 85-96.
- Der Spiegel (25/10/2012) *A Surge of Serbs and Macedonians: Germany Seeks to Halt Influx of Balkan Asylum Seekers*. Recuperado el 15/11/2015 de <http://bit.ly/1kCfrxo>
- Devlen, B. y Ozdamar, O. (2009) Neoclassical Realism and Foreign Policy Crisis. En Freyberg-Innan, A. y otros (Eds.) *Rethinking Realism in International Relations*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ejdus, F. (2011) *Cognitive dissonance and security policy of Serbia*. Belgrado: Faculty of Political Science, University in Belgrade.
- (2013) Monitoring Regional Cooperation in South East Europe: The Republic of Serbia. En Dehnert, S. y Talesk, D. (Ed.) *Monitoring Regional Cooperation in South East Europe* (pp. 113-126) Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fink-Hafner, D. (2007) Factors of Party System Europeanisation: A Comparison of Croatia, Serbia and Montenegro. *Politics in Central Europe*, vol. 3, pp. 26-50.
- FRONTEX (2013) *Western Balkans Annual Risk Analysis 2013*. Varsovia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
- Gvalia, G.; Siroky, D.; Lebanidze, B.; y Iashvilli, Z. (2013) Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies* 22 (1). Pp. 98-131.
- International Crisis Group (2007) *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*. Europe Report N°185. Recuperado el 15 de marzo de 2014 de <http://bit.ly/1WCmLVd>
- (2008) *Will the Real Serbia Please Stand Up?*. Europe Report N°49. Recuperado el 8 de marzo de 2014 de <http://bit.ly/1GNgR1H>
- (2013) *Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation*. Europe Report N° 223. Recuperado el 16 de marzo de 2015 de <http://bit.ly/1SrJxP4>

- Jano, D. (2014) The politics of EU Enlargement Revisited – What conditions matter in the case of the EU's South- Eastern enlargement? *Contemporary Southeastern Europe 1*, (1), pp. 68-91.
- Judah, T. (2009) *The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*. Yale University Press.
- Ker-Lindsay, J. (2009) From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998-2005. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies 11*(2), 141-156.
- Lehne, S. (2012) *Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship*. Bruselas: Carnegie Endowment For International Peace. Recuperado el 29/11/2014 de <http://ceip.org/1WCmH7L>
- Malazogu, L. y Bieber, F. (2012) *The Future of Interaction Between Prishtina and Belgrade*. Pristina: Project on Ethnic Relations-Kosovo. Recuperado el 09/10/2013 de <http://bit.ly/1MkPhsY>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (2011) *Speech by Foreign Minister Guido Westerwelle during the debate in the German Bundestag on the Bundeswehr mission in Kosovo*. Recuperado el 25/03/2015 de <http://bit.ly/1iFvBEe>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (2010) *Interview: Guido Westerwelle on the radio about his trip to the Balkans*. Recuperado el 25/03/2015 de <http://bit.ly/1MKEies>
- Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (2015) *Serbia*. Recuperado el 05/04/2015 de <http://bit.ly/1LRVknw>
- Obradović, J. (2008) *Kosovo: the view from Serbia*. París: European Union Institute for Security Studies. Recuperado el 30/10/2014 de <http://bit.ly/1MBIxmP>
- Orlović, S. (2007) Europeanisation and Democratisation of Parties and Party System of Serbia. *Politics in Central Europe, vol. 3*, pp. 92-105.
- Pejic, I. (2007) Constitutional Design and Viability of Semi-presidentialism in Serbia. Discussion Paper 43. The Centre for the Study of Global Governance. Recuperado el 04/07/2014 de <http://bit.ly/1GNfsbI>
- Phillips, D. (2012) *Liberating Kosovo. Coercive diplomacy and U.S. intervention*. Cambridge, Estados Unidos: Belfer Center Studies for Science and International Affairs.
- Rose, G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics 51*, 144-172.
- Schweller, R. (2004) Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security 29* (2). MIT Press.
- Sell, L. (2003) *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*. Durhan: Duke University Press.

Stojić, M. (2011) *The changing nature of Serbian political parties' attitudes towards Serbian EU membership*. Sussex European Institute. Recuperado el 11/11/2015 de <http://bit.ly/1LacokF>

Stratfor (2011) *Serbia Makes a Push for EU Candidate Status*. Recuperado el 02/12/2014 de <http://bit.ly/1HbRk25>

The Economist (26/02/2013) *Germany and the Balkans: The pivot in the Balkans' EU ambitions*.

Woehrel, S. (2013) *Serbia: Current Issues and U.S. Policy*. Congressional Research Service. Recuperado el 30/04/2014 de <http://bit.ly/1LRDRvq>