

# ¿Las elecciones democráticas pueden resolver una guerra civil? El caso de Serbia y Kosovo

Susan L. Woodward  
Catedrática de Ciencias Políticas  
en la Universidad de la Ciudad de Nueva York;  
Investigadora Senior no residente en FRIDE

El método que prevalece a nivel internacional para enfrentar las crisis y la resolución de conflictos en caso de guerra civil es el de las elecciones democráticas. A través de ellas se consiguen líderes políticos que pueden hacer uso de su legitimidad democrática para resolver el conflicto y poner fin a la violencia. El caso de Serbia y las continuas demoras en la resolución del estatus de Kosovo demuestra el malentendido fundamental tanto en la política europea como en la estadounidense del propósito y las virtudes de las elecciones democráticas y las consecuencias contraproducentes para la resolución de cuestiones centrales de estatalidad y del desarrollo democrático en general (como actualmente en Irak, Palestina, y Sri Lanka). Aquellos que se preocupan por la democracia y el fin de la violencia necesitan rescatar ambos valores de esta equivocación.

Por más de seis meses hasta mayo de 2007, las negociaciones para fijar el estatus de Kosovo se dilataron debido a que el enviado de Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, y su equipo diplomático accedieron en Viena al requerimiento del Primer Ministro serbio, Vojislav Koštunica, primero, para demorar varios meses en el otoño de 2006 - mucho después del vencimiento de las negociaciones iniciales de Ahtisaari -, que Serbia adoptara una nueva constitución y celebrara elecciones parlamentarias (aun cuando si hacer ambas cosas y cuándo había sido ya objeto de debate durante varios años en los círculos políticos serbios), y, en segundo lugar, por otros cuatro meses después de esas elecciones celebradas en enero de 2007, mientras los líderes partidarios negociaban hasta último momento antes de que una limitación constitucional hubiera podido requerir nuevas elecciones para la formación de un nuevo gobierno. A pesar de la genuina preocupación de que el anterior primer ministro, Vojislav Koštunica, pudiera aliarse con los nacionalistas de la izquierda y de la derecha, Europa respiró aliviada en mayo cuando los dos partidos del gobierno anterior completaron sus complejas negociaciones acerca de la distribución de ministerios y continuaron la coalición de centro, ostensiblemente pro-europea por el período 2004-2007.

Una vez que este gobierno estuvo en funciones, sin embargo, las esperanzas de una rápida resolución en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, hacia donde se desplazaron en marzo las negociaciones sobre el Plan Ahtisaari, se vieron truncadas. Belgrado es igual o incluso más insistente en su propia posición contra la independencia de Kosovo, no importa

cuán supervisada o condicionada, o el Plan Ahtisaari. Más aún, el apoyo a Belgrado por parte del gobierno ruso, - cualquiera sea el acuerdo que se haya alcanzado ha tenido que contar con la aceptación explícita de Belgrado - pasó, de lo que parecía ser con esta demora de seis meses un vehículo de utilidad para otros intereses rusos en el Consejo de Seguridad, a convertirse en una fuerte defensa de la posición serbia y el mayor obstáculo para cualquier resolución. Cada nueva propuesta para destrabar el punto muerto por parte de Estados Unidos y sus aliados europeos en el Consejo, todos los cuales insisten en que no hay solución alternativa a la independencia, se encontró con un rechazo unívoco. El contraste con el aparente cambio de postura del nuevo gobierno respecto del Tribunal Criminal Internacional sobre la antigua Yugoslavia, que se expide ahora bastante más rápidamente para enviar a La Haya a los acusados por crímenes de guerra, torna esta intransigencia todavía más notoria.

La corriente dominante entre los comentarios acerca de estos hechos describe a los políticos serbios como porfiados e irracionales en un nacionalismo que parece directamente contrario a los intereses nacionales serbios. También se esfuerza en explicar por qué el Presidente Putin y sus consejeros están siendo tan insistentes y obstinados. Varios coinciden en que la cuestión del estatus de la soberanía de Kosovo pone sobre el tapete cuestiones extremadamente delicadas y espinosas del derecho internacional y puede sentar precedentes. La fachada de unidad exterior de la Unión Europea (UE) sobre el Plan Ahtisaari enmascara importantes desacuerdos internos respecto de este resultado por su potencial legitimación de otros conflictos secesionistas e irredimibles. Reconociendo esto, Ahtisaari ha tenido un gran trabajo en mostrar el caso de Kosovo como único, un caso especial conducido por una historia secular de conflictos con Belgrado y su maltrato a los albanos-kosovares. Esta decisión, insiste, no establecerá precedentes. Existe también una genuina preocupación sobre el efecto de este punto muerto en la credibilidad de las Naciones Unidas: desde 1991 no es la primera vez que el Consejo de Seguridad es visto como totalmente ineficaz para tratar con los conflictos yugoslavos. Más recientemente, sobre Kosovo en 1998 y en el preludeo al bombardeo de Serbia por parte de la OTAN en marzo-junio de 1999, los aliados occidentales eligieron “eludir” al Consejo de Seguridad por completo y trasladar la cuestión al G-8. La misma maniobra ha comenzado de nuevo en junio de 2007.

## ¿Puede la democracia resolver una guerra civil?

Sin embargo, una cuestión mucho más seria para la actual práctica internacional en general no es debatida. ¿Puede la democracia resolver una guerra civil? Más específicamente ¿pueden los gobiernos dependientes de los resultados electorales encontrar soluciones a las cuestiones más fundamentales de la estatalidad -las fronteras, la identidad y la pertenencia a un país? Todavía peor ¿pueden hacerlo si el conflicto sobre la estatalidad ha sido violento? Las expectativas en Europa y Estados Unidos sobre los resultados electorales en Belgrado y Priština para una resolución en Kosovo fluctúan entre un enfoque internacional general actualmente dominante y el manejo de la crisis y la resolución del conflicto. Las mismas expectativas se encuentran en la política de Estados Unidos y su coalición de aliados en Irak respecto de que un gobierno democráticamente elegido resuelva la guerra civil y ponga fin a la violencia. Mientras uno podría evitar reconocer que es una guerra civil a través de la etiqueta de “insurgencia”, ello sólo ofusca y refuerza, simultáneamente, la trampa general que crea este método dominante y las razones para la comprensible indignación de los gobiernos serbio o iraquí y sus luchas internas por este fracaso.

El propósito de las elecciones democráticas en este enfoque internacional para la resolución de conflictos es el de establecer legitimidad - y por ende autoridad - de un líder o grupo de líderes

que luego tome las decisiones necesarias para poner fin al violento conflicto. Dicha legitimidad incluye autoridad constitucional sobre el uso aceptable de la fuerza a nivel doméstico. Aunque la policía, los jueces y el ejército necesitan entrenamiento profesional y equipamientos, su habilidad para aplicar la ley y limitar la violencia civil depende de esa autoridad y del amplio acuerdo de la sociedad sobre el derecho del gobierno para tal fin.

Una guerra civil, sin embargo, es la negación de esa autoridad por parte de algún grupo sustantivo dentro de un país. Si la violencia se contiene de forma temporal por parte de las fuerzas internacionales, como en Kosovo y Chipre, o se está profundizando, como actualmente en Irak, Afganistán, Sri Lanka y Palestina, las precondiciones de la legitimidad electoral - un acuerdo sobre el Estado en sí mismo, sus fronteras, miembros, y principios constitucionales - está ausente. Las elecciones son, en teoría, un medio para regular la competencia por el poder y así mantenerla pacífica, asegurando a todos aquellos que pierden una elección dada que los vencedores han obtenido el ejercicio del gobierno sólo temporalmente. Ellos aceptan las reglas que deciden quién gana o pierde una elección particular y en este consenso fundamental, cada uno retiene la esperanza de ganar la próxima vez. El propio nombre de los actores contendientes - partidos políticos - refleja la realidad de las elecciones: intereses parciales que son elegidos y gobiernan en un momento dado. Aun la actual moda diplomática llamada “acuerdos para compartir el poder”, que se expresan en las grandes coaliciones formadas ocasionalmente en los sistemas parlamentarios, presume que los miembros de un tal acuerdo representan distritos electorales específicos y particulares, así como intereses definidos. Puede ser que acuerden trabajar juntos - para dividir los ministerios y las jurisdicciones del gobierno entre ellos - pero nadie aceptará el derecho de ningún miembro a representar la nación o sus intereses comunes porque no están de acuerdo en principios fundamentales. El esquema de compartir el poder funciona en términos de toma de decisiones consensuadas, si es que lo hace.

Los politólogos argumentan que las democracias son estables sólo si existe consenso sobre ciertos fundamentos que serán luego removidos de la agenda política, tratados como tabú y no sujetos de debate. Por otra parte, si el acceso al poder gubernamental y los privilegios depende de elecciones periódicas, los contendientes atraerán a los votantes hacia los propios fundamentos sobre los cuales la gente se define a sí misma, su pertenencia a la comunidad y se sienten obligados a ser leales - esto es, en aquello que los divide de forma más aguda. Una elección en ese caso levanta una renovada amenaza de guerra civil. Lo contrario también se aplica. En la medida que haya cuestiones fundacionales no resueltas, como en Serbia/Kosovo o en Irak, una parte de la población políticamente activa se opondrá (con violencia si es necesario) al derecho de aquellos elegidos temporalmente para ejercer el gobierno de actuar como si ellos representaran a la nación cuando no pueden hacerlo por definición.

## La política serbia

¿Puede un partido político o una coalición de partidos políticos serbios decidir conceder la pérdida de territorio, particularmente uno que se encuentra en el centro de la identidad nacional serbia? Vojislav Koštunica, líder del Partido Democrático de Serbia (DSS, por sus siglas en inglés) y el primer ministro en 2006, cuya cooperación en las conversaciones de Viena sobre el estatus de Kosovo fue necesaria, pero que se opuso a conceder la independencia a dicho territorio, fue y es considerado por algunos observadores como un nacionalista (un término hoy generalmente utilizado por parte de la comunidad internacional para denominar a alguien

poco cooperativo). La falta de voluntad del Presidente serbio, Borislav Tadić, líder del Partido Democrático rival (DS), para desafiar a Koštunica en la cuestión de Kosovo, confundió y aún confunde a la mayoría de los observadores externos porque su partido es considerado con acierto como pro europeo (lo que quiere decir “no nacionalista” en este diccionario) y sus votantes, según todas las encuestas de opinión, están expresamente desinteresados en el destino de Kosovo. Como comúnmente se dice, ellos saben “que está perdido”. Más aún, la victoria de Tadić en las elecciones presidenciales de junio de 2005 sobre Tomislav Nikolić, el líder del partido nacionalista de derecha, los Radicales (SRS), fue saludada con rotundidad también como una victoria que llevaría a una temprana resolución de la cuestión de Kosovo. Su decisión de no aprovechar el momento y presionar para la celebración de elecciones parlamentarias, y por cierto acompañar la insistencia de Koštunica en reiteradas demoras, sorprendió y desilusionó a muchos. Sin embargo, la explicación tanto para las demoras de Koštunica y la competencia de Tadić fue un tema consensuado en la élite política: el temor de perder las elecciones a manos de los Radicales por sobre la cuestión de Kosovo.

En este cuadro, el resultado de las elecciones parlamentarias en enero de 2007 fue casi idéntico al de las celebradas en 2003. Sólo el Partido Demócrata de Tadić mejoró su nivel beneficiándose de la creciente consolidación del sistema de partidos detrás de estos tres partidos (especialmente el declive de los socialistas [SPS], el liberal G17+, y el Partido Renovador de Drašković [SPO], pero sin conseguir nada similar a lo que esperaban en función con la contienda presidencial de 2004. Koštunica se sintió todavía más sorprendido, de acuerdo con algunos informes, de no haberse beneficiado de aprovechar la cuestión de Kosovo al máximo con su insistencia en que su estatus como parte constitutiva de Serbia sea considerado un principio constitucional fundamental en la nueva constitución propuesta y adoptada en diciembre (una precondition para la celebración de nuevas elecciones que él había establecido mucho antes).

Resultados electorales serbios, septiembre 2000 - enero 2007

	SRS	SPS	DSS	DS	G17+	SPO	Coalición ***
2000*	8,6	1,2				3,5	64,4
2002**	22,5	3,2	31/67			4,5	28/31
2003*	27,7	7,4	18	12,6	11,7	7,8	
2004**	30/45	3,6	13	27/53		0,6	19
2007*	28,7	5,9	16,7	22,9	6,8	3,1	5,3

FUENTE: Center for Free Election and Democracy

\*Elecciones parlamentarias

\*\*Elecciones presidenciales con dos rondas

\*\*\*En cada elección, algunos partidos eligieron coligarse como un bloque; en 2000, fue la Oposición Democrática para Serbia integrada por 18 partidos; en 2004, fue el Grupo Ciudadano “Adelante Serbia”; en 2007, el Partido Liberal Democrático (GSS, SDU, y LSV).

Lo que para muchos es una estabilidad sorprendente a través del tiempo de los resultados electorales en Serbia - que uno podría considerar un equilibrio negativo porque con una relación de 29 / 17 / 23, no puede tener lugar ningún cambio político decisivo si estas proporciones continúan en el largo plazo - podría, no obstante, ser interpretado como un argumento contrario a aquellos parlamentarios que insistieron durante dos años que la presión internacional para resolver el estatus de Kosovo era una seria amenaza para las fuerzas democráticas (i.e., fue

beneficioso para los Radicales y los Socialistas). Al mismo tiempo, esta estabilidad demuestra que uno puede también no ganar a través de la cuestión Kosovo. La consecuencia de este temor a las consecuencias electorales de la cuestión de Kosovo - ser acusado, con éxito, por un rival electoral de ser el responsable de la pérdida de Kosovo frente a las futuras generaciones de serbios - es que ningún político serbio quiere arriesgarse abriendo un debate sobre Serbia sin Kosovo y proponer un concepto de nacionalidad serbia sin él. Con poca luz entre los políticos sobre esta pregunta existencial y, al mismo tiempo, con su habilidad para llenar el debate con otras cuestiones, los votantes tampoco tienen base para cambiar sus lealtades partidarias. En lugar de plataformas partidarias y políticas basadas en las grandes diferencias de las bases sociales de los partidos, los líderes se encargan de aparecer frente al electorado como los mejores representantes de la nación serbia y entre ellos de obtener los ministerios más favorables y evitar las carteras más riesgosas. En todo caso, el parlamento es marginado.

No es sólo que la cuestión de la estatalidad crea estancamiento en la política democrática, sino también lo contrario. Como lo demuestra la nueva constitución, el conflicto por la estatalidad tiene también un efecto recíproco sobre el desarrollo democrático. Esta versión fue claramente planeada como instrumento de política exterior, para fortalecer cualquier brazo gubernamental serbio que negociara contra el compromiso de Viena, no para redefinir lo fundamental, esto es, los principios políticos de largo plazo del Estado serbio de los cuales depende la democracia. Una mirada hacia los vecinos Bosnia y Herzegovina refuerza el peligro que entrañan para el desarrollo democrático las posiciones internacionales sobre cuestiones de estatalidad inestables para resolver la política exterior y los intereses de seguridad internacional de las potencias extranjeras. La presión continua para la reforma constitucional mantiene en primer plano los conflictos de la estatalidad (es Bosnia un país o tres) y la constitucionalidad (el poder de las entidades vs. el gobierno central) en la política bosnia y por ende favorece la suerte electoral de líderes y partidos que asumen posiciones nacionalistas. El resultado es una demora en el debate político interno y las políticas socioeconómicas que los votantes consideran más importantes y reducen la autoridad asumida por parte de los administradores internacionales sobre la democracia bosnia. Una versión paralela se puede observar por razones similares en Macedonia, con un cinismo popular igualmente creciente acerca de las elecciones y la participación. Así, políticos electos que luchan por mantener o expandir su electorado y obtener la reelección y que no hacen progresos en términos de los “estándares” establecidos externamente (Kosovo) o “puntos de referencia” (Irak) y en la resolución de estos conflictos, son extrañamente acusados de “falta de voluntad política”.

Las consecuencias para la comunidad diplomática internacional de sus propias expectativas respecto de que los “demócratas” serbios pueden “comprometerse” sobre una cuestión en la cual no existe compromiso y que puedan resolver un problema de política internacional (los criterios para reconocer internacionalmente a un Estado) son dos: (1) no existe socio para sus negociaciones, y (2) que cualquier acuerdo continuará siendo sujeto de demoras mientras que los políticos serbios busquen formas para evitar la decisión.

Es fácil aceptar que la UE y Estados Unidos se centren en Belgrado, pero el punto muerto resultante en las posiciones de negociación, otras cuestiones políticas y la institucionalización democrática también se observan en Priština. Allí también la unidad en la cuestión nacional es un imperativo político de las elecciones democráticas. No hay un compromiso posible con el objetivo de independencia, y la necesidad de esta unidad para la negociación efectiva a nivel internacional exime a los partidos políticos de debatir sus diferencias en las políticas económicas y sociales que interesan a sus distritos electorales. Por ello, las presiones internacionales para poner un fin con rapidez a la incertidumbre sobre el estatus se ven intensificadas por

este efecto electoral. No sólo la comunidad diplomática dice temer la violencia en las calles debido a la creciente impaciencia de los albanos-kosovares, sino que también su urgencia está de hecho basada en la situación económica desesperada que, bajo estas circunstancias, se dice que requiere del acceso a préstamos del FMI y el Banco Mundial y de inversiones extranjeras que sólo trae consigo la soberanía. Las soluciones domésticas también están a la espera allí, mientras que los rivales electorales trabajan duro para impedir su competencia hasta que se obtenga la estatalidad.

## ¿Es la democracia el problema?

Aquellos a quienes les importa profundamente un gobierno democrático ven señales preocupantes en el horizonte, por la creciente desilusión popular con los resultados económicos y sociales en América Latina hasta el sutil alejamiento de la promoción de la democracia en la política exterior de Estados Unidos respecto de Oriente Medio. El argumento presentado aquí, esto es, que las elecciones democráticas no pueden resolver cuestiones fundamentales de estatalidad y guerra civil, ni es esa su finalidad, podría ser interpretado en este sentido. Por el contrario, de hecho, es esta gran expectativa internacional la que contribuye al daño. Las soluciones internacionales a la guerra civil, la fragilidad estatal e incluso el desarrollo económico crecientemente se centran en la democracia (elecciones, participación). Dado que las democracias bien fundadas y que funcionan a pleno pueden, ciertamente, proteger contra la guerra civil, el colapso del Estado y la crisis económica, sería mucho mejor si las grandes potencias y sus organizaciones internacionales y regionales se centraran en la protección de la democracia más que en la promoción de la democracia en una apreciación más realista de los que se puede esperar que las elecciones democráticas resuelvan y qué no. Uno puede esperar que el acto repetido de acudir a las urnas pueda inculcar hábitos democráticos en Serbia y Kosovo y proporcionar un amortiguador de las luchas internas desestabilizadoras (y su potencial expresión violenta) una vez que se supere la cuestión del Estado y se avance hacia la difícil tarea de la construcción de la nación. Trágicamente, el empeoramiento de la violencia en Palestina, Irak y Sri Lanka demuestra cuán difícil es alcanzar ese estado a través de elecciones competitivas.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª – 28001 Madrid – Telf: 91 244 47 40 – Fax: 91 244 47 41 – E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)