



# ¿Qué falló en Yugoslavia?

POR *DEJAN GUZINA*

**¿Podría** haberse evitado la balcanización de Yugoslavia a través de un sistema federal diferente? Nunca lo sabremos, pero la estructura que tenía bajo la Constitución de Tito de 1974 preparó el escenario para el conflicto y la separación. Tito trató de institucionalizar su política de “hermandad y unidad”. Pero después de su muerte, los fundamentos constitucionales del Estado yugoslavo provocaron exactamente lo contrario: la separación de la población yugoslava en grupos étnicos.

¿Por qué no funcionó el sistema federal yugoslavo? La principal deficiencia fue su incapacidad para resolver la paradójica relación entre etnicidad y socialismo, dos principios opuestos, para gobernar un Estado socialista multinacional. La Constitución de 1974 es un perfecto ejemplo de esta paradoja. Ésta fue el resultado de un intento de la vieja guardia comunista, encabezada por Tito y su aliado ideológico de mayor confianza, Edvard Kardelj, para solucionar los dos problemas de principios de los años 70:

- la re-emergencia del nacionalismo en el país, y
- las crecientes presiones para lograr reformas políticas.

El segundo problema, la presión para lograr reformas políticas, surgió por la rápida modernización y las crecientes expectativas de la floreciente clase media urbana de la Yugoslavia de posguerra.

## **Dos acciones fallidas**

La respuesta de Tito a la naciente crisis en ese momento consistió en dos acciones: una serie de purgas y la descentralización de la economía con base en la auto-administración de los trabajadores en las fábricas. Ambas acciones tendrían desastrosas consecuencias.

Fue suficiente con las purgas. La primera acción de Tito consistió en una serie de purgas políticas de los reformistas del partido comunista en todo el país. Empezó con el aplastamiento de la Primavera Croata en 1971 y continuó un año después con la expulsión del líder del Partido Comunista Serbio, Marko Nikezić, y de sus seguidores, conocidos por su activismo a favor de la liberalización de la economía y el Estado.

*Dejan Guzina es Profesor Adjunto del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Wilfrid Laurier, en Waterloo, Canadá.*

A pesar de que en Occidente se ha dicho poco sobre esta segunda purga, una de las escritoras más talentosas sobre asuntos de la antigua Yugoslavia, la periodista croata Jelena Lovrić, sostiene que esta purga fue probablemente más negativa para el futuro de Yugoslavia que la desaparición de los “liberales nacionales” croatas en 1971.

Después de 1972, más de seis mil personas en Serbia perdieron sus empleos en la política, la economía, los medios y las instituciones culturales. Sus posiciones fueron ocupadas rápidamente por los *apparatchiks* del partido, activistas leales a los antiguos valores comunistas: el papel revolucionario del partido, la igualdad, la cohesión, la conformidad, la retórica de la hermandad y unidad, y demás por el estilo. Lo que inició como una genuina modernización hacia el “socialismo con rostro humano”, terminó como una versión serbia de la Revolución Cultural China, y eventualmente preparó el camino para el desarrollo de una fuerte opción populista y antiliberal en la Serbia de los años 80.

Después vinieron los cambios económicos. La segunda acción de Tito fue la creación de una nueva estructura económica federal para Yugoslavia. La idea era que un sistema reformado de auto-administración podría sostener altos niveles de crecimiento, al tiempo que la descentralización podría satisfacer las crecientes demandas de una genuina

liberalización del sistema y de tener una mayor influencia regional en la toma de decisiones. El programa resultó desastroso. El partido falló completamente al preparar la economía para una nueva etapa de modernización cualitativa en los años 80. El nacionalismo étnico continuó ganando terreno y el único “éxito” resultó ser una muy efectiva prevención del nacimiento de movimientos sociales democráticos que pudieran traspasar las fronteras regionales.

## **¿Por qué fracasaron las reformas de Tito?**

¿Cómo ocurrió esto? En teoría, la nueva Constitución estaba fundamentada en la soberanía dual: la de los trabajadores –la clase trabajadora– y la de las naciones y nacionalidades. La palabra “nacionalidades” era una referencia a las numerosas minorías nacionales como los húngaros y albanos que vivían en las provincias serbias de Vojvodina y Kosovo. Pero los canales a través de los cuales los trabajadores supuestamente podían



*La imagen de Tito predominó durante el festival de Petrovec, 65 km al noroeste de Belgrado.*

disfrutar de sus derechos operaban dentro de las estructuras republicana y provincial. El resultado fue que la autoridad de estas estructuras se duplicaba a expensas de las cada vez más residuales instituciones federales. Vincular la auto-administración directamente con la comunidad de naciones y nacionalidades –las repúblicas y provincias– casi logró destruir el papel de la Constitución en la protección de los derechos de los trabajadores.

Este arreglo constitucional dio a las elites republicanas yugoslavas la forma y la sustancia de la existencia nacional y del poder político. Los cambios resultantes en la estructura de oportunidades en Yugoslavia dañaron radicalmente los vínculos entre las repúblicas y la federación. Al carecer de un sistema multipartidista y de las fuerzas integradoras propias de una economía de mercado, los líderes regionales no tuvieron un incentivo para buscar el desarrollo del aparato del gobierno central. En cambio, estos líderes crearon nuevas oportunidades en sus repúblicas y provincias, dentro de sus respectivos contextos étnicos. Al mismo tiempo, los nombramientos federales fueron percibidos cada vez más como posiciones “foráneas”, cuyo papel era el de apoyar los intereses “diplomáticos” de las respectivas repúblicas y provincias.

### **La economía se derrumba en los años 80**

Tanto la autoridad de Tito como la posición internacional de Yugoslavia en un mundo dividido por la Guerra Fría sirvieron como freno a las crecientes fuerzas centrífugas en todas las repúblicas yugoslavas. Pero la muerte de Tito en 1980, seguida por una severa crisis económica y un colapso financiero en el siguiente año, liberaron finalmente las tendencias desintegradoras del sistema constitucional yugoslavo. El efecto fallido de las políticas de modernización difícilmente puede ser sobrestimado. Los altos estándares de vida de los años 70 fueron interrumpidos abruptamente en 1981, cuando los yugoslavos finalmente conocieron la verdad acerca de su economía.

Entre 1974 y 1980, Yugoslavia pidió 16,433 millones de dólares al FMI, a gobiernos occidentales y a un gran número de bancos comerciales occidentales. La inflación alcanzó una tasa anual de 45% y el desempleo alcanzó a 800,000 personas. Más allá de las cifras de desempleo, casi dos millones de personas se convirtieron en el llamado “superávit tecnológico”. Para 1984, el estándar de vida había caído al nivel de los años 60. Bajo tales condiciones, los líderes republicanos comenzaron a culparse mutuamente por los fracasos de las políticas económicas y sociales de Yugoslavia. Al hacerlo, sólo podían señalar al marco federal constitucional (para entonces ya realmente confederado), dado que, para efectos prácticos, sus derechos individuales de veto les permitían favorecer sus propios intereses contra aquellos de otras repúblicas y provincias, sin temor a alguna repercusión.

No sorprende pues que el derecho de veto pronto se reveló como un derecho básico para cada unidad federal, sin importar qué tipo de asunto estuviera a discusión. Esto tuvo consecuencias desastrosas para la legitimidad del Consejo Ejecutivo Federal –el gabinete yugoslavo– porque sus poderes de decisión tuvieron que sujetarse a los procesos de toma de decisiones en el nivel

**El derecho de veto pronto se reveló como un derecho básico para cada unidad federal, sin importar qué tipo de asunto estuviera a discusión.**

republicano. Hacia el final de los años 80, este acuerdo territorial limitó la capacidad del último gobierno pro federal de Ante Marković para actuar con alguna legitimidad. A pesar de disfrutar de una gran popularidad en Bosnia-Herzegovina, Serbia y Croacia en ese momento, el gobierno de Marković fue presa de la campaña orquestada por las elites republicanas de Serbia, Croacia y Eslovenia para derribar el programa de reformas económicas y políticas del gobierno. Esta fue la última campaña en la que Serbia se encontraría del mismo lado que Croacia y Eslovenia. Cabe hacer notar que el retiro conjunto de las repúblicas del gobierno yugoslavo se llevó a cabo utilizando los poderes otorgados por la misma Constitución. Se puede argumentar que Yugoslavia no fue asesinada, sino que de hecho cometió suicidio.

### **La entrada del nacionalismo étnico**

A inicios de los años 90, el país ya se encontraba completamente fragmentado territorial, económica y étnicamente. Poderosos medios republicanos, especialmente estaciones locales de televisión y periódicos, “prepararon” a los ciudadanos yugoslavos para aceptar consignas políticas tipo graffiti que desafiaban la legitimidad de Yugoslavia: “Kosovo-República”, “Eslovenia, mi país”, “Espíritu bosnio”, “Todos los serbios en tierra serbia”, “Mil años del Estado croata”, e “Identidad Vojvodina”.

Pronto, estos slogans condujeron a tres modelos que competían por la solución de la crisis constitucional del país. En realidad, los modelos representaban sistemas disfrazados para la creación de Estados-nación independientes y soberanos. Los modelos para Yugoslavia eran:

- una confederación, propuesta por Eslovenia y Croacia;
- una federación, propuesta por Serbia y Montenegro; y
- un modelo intermedio, propuesto por Macedonia y Bosnia y Herzegovina.

Los representantes eslovenos fueron los primeros en articular su visión de una Yugoslavia confederada. Su propuesta de una ‘federación asimétrica’ fue conocida como un modelo ‘confederal’ en la segunda mitad de 1990, cuando los croatas decidieron apoyarla. Debido al dominio demográfico serbio en Yugoslavia, este modelo rechazaba la votación por mayoría. Pero en cambio, la propuesta defendía tenazmente el principio del consenso y el derecho a la autodeterminación establecidos en la Constitución de 1974. La característica peculiar del documento radicaba en la presencia de numerosas referencias a Europa y a la Comunidad Europea, con la ausencia de cualquier referencia a Yugoslavia.

La posición de Serbia y Montenegro se basaba en la idea de que cualquier noción de una Yugoslavia confederada podría llevar a la total desintegración del país, y reduciría los más de dos millones de serbios viviendo en Croacia y en Bosnia y Herzegovina a la incierta posición de una minoría nacional. De esta manera, la propuesta de Serbia y Montenegro para lograr una Yugoslavia federal enfatizaba los principios de votación de mayorías y ciudadanía, en vez de los derechos de las minorías. A pesar de su fraseología aparentemente democrática, la propuesta no consideraba las complejidades culturales y las diferencias históricas de las repúblicas yugoslavas y su gente. Su objetivo principal era mantener un Estado en el que todos los serbios

podieran permanecer viviendo juntos, sin embargo su ambición mayoritaria era un anatema para los no-serbios. Como en el caso de la propuesta croata y eslovena, esta propuesta promovía los intereses particulares de una nación sobre los intereses de otras.

### **La “tercera vía” fracasa en involucrar a todos**

Los presidentes bosnio y macedonio, Alija Izetbegović y Kiro Gligorov, ofrecieron sus propuestas al “público yugoslavo” en la antesala de las guerras en Eslovenia y Croacia en junio de 1991. En esta extremadamente tensa situación, no sorprendió que hayan presentado su programa como una “tercera vía” entre los modelos federal y confederal ofrecidos previamente para Yugoslavia. Su “Plataforma para el Futuro de la Comunidad Yugoslava” se basaba en el concepto de soberanía dual: la de las repúblicas y la de un centro federal con funciones similares a las definidas en la Constitución de 1974. Estos principios eran: asegurar un mercado homogéneo, garantizar los derechos humanos y los derechos de las minorías en toda Yugoslavia, y mantener una política exterior y de defensa común. En realidad, esta propuesta era más cercana al modelo esloveno y croata en cuanto a que explícitamente limitaba el derecho a la autodeterminación nacional a aquellos pueblos que estaban organizados dentro de las unidades federales yugoslavas existentes. Aquellos que vivían más allá de las fronteras republicanas (en efecto, principalmente serbios en Croacia y serbios y croatas de Bosnia, o dentro de repúblicas como los albanos-macedonios) se convertirían en minorías nacionales, igual que en el modelo confederal esloveno-croata.

De esta manera, hacia el final de 1990 y en 1991, era obvio que Yugoslavia había llegado a un *impasse* constitucional. Mientras que la “tercera vía” y el modelo “confederal”, a los ojos de los representantes serbios, parecían un camino rumbo a la secesión, una Yugoslavia “federal” era inaceptable para el resto debido a sus potenciales amenazas centralistas. El *impasse* constitucional fue finalmente roto a través de medios inconstitucionales. Desafortunadamente, una transición a la democracia sin sufrimiento y la disolución pacífica de una federación multinacional sólo hubiera sido posible donde hubieran coincidido la autodeterminación nacional y republicana.

En el caso de la ex Yugoslavia, esta condición sólo estuvo presente en Eslovenia, al ser la república más étnicamente homogénea del país. En otros casos, la disolución del Estado uni-partidista no únicamente cerró la puerta a la transformación democrática, sino que trajo un sangriento final a la misma Yugoslavia. El espacio geográfico de Yugoslavia fue dividido en pequeños Estados-nación que basaron su identidad en un limitado entendimiento étnico del nacionalismo que percibió los derechos ciudadanos no como derechos para cada miembro individual de la sociedad, sino como los derechos colectivos de un grupo étnico en particular.

### **Lecciones para el futuro**

¿Qué lecciones pueden aprenderse de la experiencia yugoslava? La solución a la destrucción de la federación yugoslava y a la guerra en Bosnia-Herzegovina consistió en la creación de otra federación más, la de Bosnia-Herzegovina, y en la imposición

internacional de ciertas formas de gobierno compartido en Macedonia y Kosovo. Para muchos yugoslavos, jesto fue como tratar de extinguir el fuego arrojándole aceite encima! Pero aún puede haber tiempo para salvar algo del fuego. La comunidad internacional ha reconocido que el problema de Yugoslavia no radicó en su carácter federal o en su diversidad étnica, sino en sus estructuras políticas autoritarias y sus tradiciones no democráticas. Así pues, la solución a los malestares de la antigua Yugoslavia siempre ha estado a la mano: liberalizar y democratizar al sistema político federal. Es demasiado tarde para la antigua Yugoslavia, pero se puede desear que aún haya oportunidad para Bosnia-Herzegovina y para Macedonia.

A pesar de que el federalismo ha sido usado como un instrumento para el manejo de conflictos étnicos en Estados multinacionales, no existe certeza sobre en qué medida podrían implantarse federaciones multinacionales y otras formas de descentralización territorial y política en esta región. A pesar del actual apoyo internacional a Bosnia-Herzegovina y Macedonia sobre los principios del federalismo y acuerdos entre las comunidades étnicas, puede que el federalismo aún no tenga un futuro en la región. Una de las

consecuencias más desafortunadas de la guerra en la antigua Yugoslavia fue el total rechazo de la gente hacia el modelo liberal de federalismo y hacia formas mucho menos radicales de descentralización territorial y política. Las recientes elecciones en Croacia, Bosnia-Herzegovina y Serbia corroboran esta afirmación. Los partidos nacionalistas continúan atrayendo a un porcentaje importante de la población y por lo tanto permanecen como una fuerte alternativa respecto a los partidos democráticos de la región.

### **¿Triunfarán las nuevas propuestas federales?**

Existe otra pregunta en este sentido: “¿En qué medida difieren las instituciones de Bosnia-Herzegovina y las del resto de la región respecto a las practicadas en la antigua Yugoslavia?” La estructura federal de Bosnia, según fue definida en el Acuerdo de Paz del 21 de Noviembre de 1995 en Dayton, Ohio, es muy similar a aquella de la antigua Yugoslavia, con sólo una diferencia notable: el énfasis retórico en las instituciones formales de la democracia liberal, en vez de los principios socialistas. Si esto permanece así, los acuerdos para Bosnia-Herzegovina simplemente no funcionarán. Experimentos federales como éste probablemente tampoco funcionarán en Estados étnicamente diversos como Macedonia, Afganistán e Iraq. La actual descentralización en Bosnia-Herzegovina no va más allá del nivel regional, permitiendo así que la etnicidad permanezca como el atributo individual más importante de la identidad de un ciudadano en el Estado. Sin una descentralización completa en estas regiones, un énfasis simultáneo en las formas locales de autogobierno y el desarrollo de la sociedad civil, el resultado será probablemente opuesto al deseado. El resultado involuntario podría ser una imposición más fuerte de la etnicidad por encima de las instituciones supuestamente democráticas de los nuevos Estados multinacionales democratizados. Si esto ocurriera, la gente perdería la confianza en la reputación del federalismo como una herramienta correcta y justa para administrar la diversidad de los Estados multinacionales. 6

**El *impasse*  
constitucional fue  
finalmente roto a través  
de medios  
inconstitucionales.**