

Serbia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO.—II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO.—III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO

El territorio actual de este país abarca 88.000 km², equivalente al de Andalucía, extendiéndose desde su frontera norte con Hungría, hasta Bosnia y Montenegro por el Oeste, Macedonia en el Sur y Rumania y Bulgaria al Este. La reciente independencia de Montenegro le ha privado de salida al mar.

El país cuenta con una población estimada de siete millones y medio. Existen minorías nacionales importantes, especialmente en la provincia de Kosovo —habitada por albaneses en un 89 por 100— y en la provincia de Voivodina —con un porcentaje significativo, pero no mayoritario, de húngaros—. Por otro lado, los lazos históricos, religiosos y culturales son muy fuertes entre serbios y montenegrinos: la lengua serbocroata y la religión cristiana ortodoxa son las mismas.

Todo ese territorio perteneció al Imperio romano. Cuando éste se dividió entre Occidente y Oriente, dicha región cayó decididamente del lado del segundo, o sea, del Imperio bizantino. Lo cual afectó profundamente a su futuro, pues supuso la dependencia de la Iglesia cristiana griega u ortodoxa, frente a la romana que seguirían otros países balcánicos, como Croacia. En los siglos VI y VII se produjeron las invasiones eslavas de los Balcanes, que también influirían en la fisonomía humana del de los diversos países de esta región.

A finales del siglo XII, con la dinastía Nemanja, Serbia se consolidó como un reino independiente, tanto en lo político como en lo religioso. En la cen-

★ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

turia siguiente, el país experimentó un gran esplendor, expandiendo su territorio y dando lugar a un florecimiento cultural. Sin embargo, los serbios fueron derrotados por los turcos en la batalla de Kosovo de 1389, lo que supuso el comienzo del sometimiento de casi todos los Balcanes al imperio otomano, lo que se completaría décadas después. Fue entonces cuando muchos serbios emigraron a otros países vecinos, como Croacia y Voivodina. Esta situación se prolongó durante casi cuatro siglos, durante los cuales los serbios protagonizaron diversas revueltas anti-turcas.

El primer alzamiento serbio con consecuencias tuvo lugar en 1804 con Karageorge. Tras la guerra ruso-turca de 1828-1829, Serbia obtuvo un reconocimiento internacional, si bien todavía bajo la soberanía turca y la protección de Rusia. En 1875 continuó su guerra contra los turcos y, finalmente, junto a Montenegro, logró el reconocimiento de su independencia en el Congreso de Berlín de 1878. En 1882 Serbia se transformó en reino.

El desmoronamiento sufrido por los turcos en toda la región llevó a los austríacos a intentar extender su influencia y, así, Bosnia-Herzegovina pasó a depender de los mismos. Esto creó un nuevo foco de conflicto en los Balcanes, especialmente con los serbios, que no deseaban verse sometidos a una nueva potencia hegemónica. Las conspiraciones anti-austríacas se extendieron rápidamente. El Gobierno imperial decidió entonces la anexión de Bosnia (1908). Fue entonces cuando se produjo el asesinato del heredero imperial, príncipe Francisco Fernando, por un nacionalista serbio en Sarajevo en 1914. Las alianzas entre las grandes potencias de la época hicieron el resto para que el conflicto regional se transformase en la primera gran guerra europea. Los tratados de 1919 que pusieron fin a la guerra trajeron consigo la creación de un nuevo Estado, al que se incorporó Serbia como actor principal, denominado Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. La denominación del nuevo Estado revelaba, no obstante, la carencia de homogeneidad popular. Pocos años después (1929) cambiaría su denominación por la de Reino de Yugoslavia, ya con un matiz más centralista. Pero, además de tener un comportamiento autoritario, el nuevo Estado provocó no pocos rechazos entre los pueblos que englobaba: los croatas recelaban del predominio de los serbios, los bosnios propiamente dichos se sentían sin reconocimiento en medio de otras comunidades, y los serbios consideraban recortada injustamente su primacía.

En medio de una creciente inestabilidad, se produjo el estallido de la Segunda Guerra Mundial, en la que el territorio de la región se convirtió en teatro de operaciones de múltiples guerras: por un lado, los partisanos comunistas contra los alemanes; por otro, las milicias nacionalistas croatas (*ustasa*) contra las milicias nacionalistas serbias (*chetniks*). Acabada la guerra, Serbia se incorporó como república socialista al nuevo Estado Federal de Yugoslavia, que durante muchos años fue gobernado con mano de hierro por el mariscal Tito, si bien con una considerable autonomía territorial, pues la distinta idiosincrasia e historia hicieron inevitable el mantenimiento de seis repúblicas (Serbia, Croacia, Montenegro, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia) y dos provincias autónomas (Voivodina y Kosovo) incluidas en la prime-

ra. La muerte de Tito en 1980 supuso la desaparición del eslabón más fuerte que mantenía unidos a los diversos países que componían dicho país. Croacia y Eslovenia comenzaron una espiral secesionista. La espoleta final se activó en 1990 cuando el presidente serbio Milosevic retiró la autonomía a la provincia de Kosovo, habitada mayoritariamente por albaneses. A la vista de esta situación, Croacia y Eslovenia declararon unilateralmente su independencia en 1991. A su vez, los habitantes serbios de algunas regiones de Croacia (como Krajina y Eslavonia) se negaron a secundar la secesión y, apoyados por el ejército federal yugoslavo, se proclamaron a su vez independientes. Igualmente, los serbios de Bosnia proclamaron una república propia. Todo lo cual abrió la guerra que durante el período 1991-1995 ensangrentó buena parte de los Balcanes.

La independencia de Croacia, Eslovenia, Bosnia-Hezegovina y Macedonia determinó que la República Federal de Yugoslavia se quedase con sólo dos de los antiguos países componentes: Serbia y Montenegro. Pero el proceso de disolución no terminó ahí. En 1992 se aprobó una Constitución para el nuevo Estado, dotándole de claros rasgos confederales: se declaraba que el mismo se componía por dos entes constituyentes, Serbia y Montenegro. Y que todo lo no expresamente reservado a la unión estatal se entendía que correspondía a los Estados miembros. Incluso cada uno de ellos recibía el derecho de mantener relaciones internacionales.

El conflicto de Kosovo —provincia serbia pero con abrumadora mayoría albanesa— empeoró incluso las cosas a partir de 1999. Por un lado, la resolución 1244 de Naciones Unidas de ese mismo año sometería a una extraña situación jurídica a esta provincia: se instauraba una sustancial autonomía territorial pero unida a un protectorado civil y militar bajo los auspicios de las propias Naciones Unidas; al tiempo se garantizaba la integridad territorial de lo que quedaba de la República Federal de Yugoslavia. Con lo que ni se admitía la incorporación de esta provincia a Albania, según lo demandado por muchos albaneses, ni se permitía a Serbia un dominio efectivo de parte de su territorio legal. Por otro lado, la guerra de Kosovo incrementó las posturas secesionistas de Montenegro.

Gracias a la intervención de la Unión Europea se llegó al llamado acuerdo de Belgrado en marzo de 2002, que supuso el entierro definitivo de la menguada República Federal de Yugoslavia y el surgimiento de un nuevo ente estatal, todavía más débil y problemático: el Estado de Serbia y Montenegro. Nació con un plazo predeterminado de vigencia: a los tres años de su firma, los dos Estados parte en dicho acuerdo podían retirarse de esta unión estatal, esto es, declararse formalmente independientes. Con arreglo a dicho acuerdo, delegados de las dos partes debían redactar una carta constitucional, que luego se sometería a los Parlamentos de los dos Estados y finalmente al antiguo Parlamento federal. Se preveía también las futuras instituciones comunes, definidas con arreglo al dualismo interno, la situación del ejército, y el ámbito de competencias, centradas en la armonización e integración de los espacios económicos.

El 4 de febrero de 2003, y al amparo del referido acuerdo de Belgrado y de la resolución 1244 de Naciones Unidas, se aprobó la Carta constitucional¹, por la que hasta hace poco se rigió la unión de Serbia Montenegro. Fue complementada por una ley del mismo mes y año que se denominaba precisamente Ley de aplicación de la Carta constitucional de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro. Con arreglo a dicha Carta constitucional, lo que se instituye es una Unión estatal basada en la igualdad de los dos Estados miembros, el Estado de Serbia y el de Montenegro. Dicha Unión se situaba en un punto indeterminado entre lo propio de un Estado federal y una Confederación de Estados, aunque más cerca, a nuestro juicio, de lo segundo: la misma sólo ostentaba las competencias conferidas por la propia Constitución —tan sólo seis— o las que conviniesen en transferirle los dos miembros². Su insuficiencia hacía presagiar su fracaso, como así ocurrió³.

Como es sabido, y también en aplicación de lo previsto en el referido acuerdo de marzo de 2002 y de la propia Carta constitucional, el 21 de mayo

¹ Fuente: <http://www.gov.yu/document/povelja.pdf>

² Su regulación puede resumirse en la forma siguiente: se reconocía la existencia de un ejército común, dirigido por un consejo supremo integrado por el presidente de la unión estatal y los presidentes de los dos Estados miembros. La personalidad y capacidad de obrar internacional de la Unión estatal quedaban garantizadas, pero admitiendo con ciertas limitaciones que los Estados miembros participasen en las mismas. Para su financiación, se imponía una clara dependencia de los Estados miembros, pues eran los que tenían que proveer los fondos para que la Unión pueda desarrollar sus competencias. Se reiteraba lo que ya figuraba en el acuerdo de Belgrado, en el sentido de que a los tres años de su entrada en vigor, los Estados miembros podían independizarse previa una decisión en este sentido en referéndum.

Por lo demás, la Unión estatal se configuraba como un Estado de Derecho, en la que se reconocía la condición constitucional de una Carta de derechos humanos y de minorías y de libertades civiles, que se aprobaría el 28 de febrero de 2003. Esta Carta regulaba en sus 57 artículos diversos derechos individuales y, entre otros extremos, reconocía varios derechos a las minorías nacionales, como los de mantener y expresar su identidad, recibir educación en su lengua, etcétera. Implícitamente, la Carta constitucional admitía el principio de división de poderes, merced a la instauración de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. En cambio, el principio democrático apenas tenía presencia, pues como tal unión estatal se basaba en la voluntad de sus Estados miembros, sin reconocimiento de la de un pueblo serbio-montenegrino soberano.

La forma de Gobierno respondía al modelo parlamentario, en el que el Gobierno depende del apoyo de una mayoría suficiente en el Parlamento. Como órgano representativo figura la Asamblea de Serbia y Montenegro, de carácter unicameral, con 91 miembros elegidos en Serbia y 35 en Montenegro, lo cual suponía ponderar el factor poblacional pero lejos de la proporcionalidad. Tenía competencias constitucionales, legislativas y del control del Ejecutivo. Sus acuerdos debían adoptarse por una doble mayoría, la del conjunto de representantes y la de cada representación estatal. El Ejecutivo se componía de un presidente de Serbia y Montenegro y del Consejo de Ministros, presidido por el primero. El presidente era elegido y respondía ante la Asamblea. Por su parte, el Consejo de Ministros se componía de cinco ministros (además de viceministros) de los cuales dos debían ser del mismo Estado que el presidente y tres del otro Estado miembro. Todos los ministros y viceministros eran designados por elección de la Asamblea y podían ser destituidos mediante una moción de censura. Por último, un Tribunal de Justicia, con igual número de miembros procedentes de los dos Estados y designados por la Asamblea a propuesta del Consejo de Ministros, ejercía funciones propias de un Tribunal Constitucional: conflictos entre los órganos constitucionales, conflictos entre la Unión estatal y cualquiera de los dos Estados o entre éstos entre sí, recurso de amparo por vulneración de derechos constitucionales individuales, control de constitucionalidad de las leyes federales y de las Constituciones y leyes de los Estados miembros.

³ Para lo que sigue véase Gergana Noutcheva and Michel Huyssseune, *Serbia and Montenegro*, especialmente pp. 6-15.

de 2006 se celebró un referéndum en el que el pueblo montenegrino optó por su independencia, dando así fin a esa unión tan débil e inestable ⁴.

II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Serbia se rige por la Constitución de 28 de septiembre de 1990 ⁵. Con arreglo a la misma, la República Serbia se configura como un Estado democrático, en el que la soberanía reside en el pueblo (arts. 1 y 2). Su artículo 72 insiste en la idea de soberanía e independencia de esta república, lo que no deja de ser elocuente respecto a las relaciones con otras repúblicas de la antigua Federación Yugoslava.

También se constituye como un Estado de Derecho, donde la división de poderes está garantizada (art. 9) y reconocida una amplia lista de derechos fundamentales (arts. 11 a 54).

En el plano institucional, Serbia se presenta con un régimen parlamentario, si bien el presidente de la República ostenta una posición que parece más reforzada para lo propio del parlamentarismo. El Parlamento tiene una sola Cámara (Asamblea Nacional), integrada por 250 diputados elegidos directamente por la población. El presidente de la República es elegido también directamente y ostenta importantes poderes, como el mando supremo de las fuerzas armadas, la declaración del estado de guerra, la sanción de las leyes, punto en el que puede instar a la Asamblea una reconsideración de una ley aprobada. Por su parte, el Gobierno está integrado por un primer ministro, un viceprimer ministro y los ministros. Se constituye tras recibir la investidura de la Asamblea después de celebradas elecciones parlamentarias. Todos sus componentes son responsables ante la misma, que puede aprobar una moción de censura respecto a cada uno de ellos o su totalidad. Están también previstos un Poder Judicial independiente y un Tribunal Constitucional.

Según el informe antes citado de la UE, la Administración serbia adolece de una falta de profesionalización, con continuas interferencias de los partidos políticos, lo que merma su sostenibilidad y eficiencia ⁶.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En el plano territorial, existe una descentralización asimétrica. La Constitución prevé (arts. 6 y 108-111) la existencia de dos provincias autónomas —por un lado, Voivodina y, por otro, Kosovo y Metohia—, que cubren sólo una parte del territorio. Las dos provincias ya existieron como tales en la

⁴ Para las insuficiencias de este período véase Commission staff working paper, Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, de 12 de abril de 2005, SEC (2005), 478 final.

⁵ Fuente: http://www.usig.org/countryinfo/laws/THE_CONSTITUTION_OF_Serbia.doc

⁶ Véase «Commission staff working paper», *Report on the preparedness of Serbia and Montenegro*, ob. cit.

Yugoslavia posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin duda son razones históricas y poblacionales las que explican el mantenimiento de esta particularidad: la primera provincia tiene un alto porcentaje de húngaros y en la segunda más de un 80 por 100 son albaneses.

Es más, como ya se señaló más arriba, Kosovo está de hecho separado de la República de Serbia y sometido a un régimen de protectorado internacional establecido en la Resolución 1244 de Naciones Unidas de 1999, si bien jurídicamente sigue formando parte de la misma⁷. En dicha resolución, se estableció una misión especial de Naciones Unidas, conocida por su abreviatura UNMIK, presidida por un representante designado por su secretario general, dotada de la suprema autoridad legal en la provincia y encargada de diversas tareas y, entre ellas, la de crear un marco de sustancial autonomía y facilitar el proceso político sobre su futuro. En el año 2001 dicho representante aprobó las Bases constitucionales para el autogobierno provisional en Kosovo (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*). A su amparo se estableció una Asamblea y nuevas instituciones provisionales ejecutivas. Un porcentaje de sus componentes quedan reservados a la minoría serbia. Se han celebrado dos elecciones generales en las que, como era de esperar, la victoria ha sido de partidos albaneses, partidarios de la incorporación de la provincia a Albania. Mas, en lo fundamental no parece haberse encontrado unas bases de acuerdo sobre el futuro de la provincia con las autoridades de Belgrado ni tampoco la integración suficiente de la minoría serbia. El panorama permanece, por tanto, extremadamente incierto, lo que se agrava con la separación de Montenegro.

Voivodina es la segunda provincia que, según la Constitución, posee un régimen autonómico especial. De la regulación parece deducirse que se trata de una autonomía regional en cuanto su marco es supramunicipal y que sus poderes no alcanzan un rango propiamente político, como sería disponer de capacidad legislativa propia. Sus competencias se extienden a la aprobación de planes de desarrollo social, económico y cultural; adopción de su propio presupuesto y cuentas; aprobación de decisiones y disposiciones generales en los ámbitos de la cultura, educación, uso oficial de la lengua de las minorías nacionales; ejecución de las leyes y aprobación de reglamentos de desarrollo de las mismas; establecimiento de órganos, agencias y servicios propios, etcétera. La provincia se rige en su organización y funcionamiento por un estatuto que se aprueba por la Asamblea Nacional y luego por la Asamblea provincial. Las instituciones provinciales consisten en una Asamblea, compuesta por diputados elegidos directamente por la población, un consejo ejecutivo y los órganos administrativos. Está previsto que en caso de que éstos no apliquen debidamente una decisión o disposición provincial pueden ser sustituidos por los órganos administrativos centrales.

La autonomía local está representada por los municipios. Su regulación básica consta en los artículos 113 a 118 de la Constitución. Con arreglo a la

⁷ Información detallada sobre la situación internacional de Kosovo se encuentra en: <http://www.un.org/spanish/kosovo/>

misma, puede decirse que tales entes tienen las competencias propias de la vida local y, en concreto, la regulación y suministro de servicios municipales, los planes de urbanismo, la construcción y mantenimiento de la red viaria local, servicios en materia de cultura, educación, sanidad y bienestar social, guarderías, etcétera. Tienen reconocida potestad tributaria. Se rigen por un estatuto que aprueba la Asamblea municipal. Dos o más municipios pueden constituir una ciudad. Belgrado —capital de la República— tiene un reconocimiento especial. En lo demás la Constitución se remite a una ley posterior.

Esta última previsión se ha plasmado en la Ley de autonomía local, de 14 de febrero de 2002, con la que se ha pretendido impulsar la descentralización en conformidad con las recomendaciones del Consejo de Europa⁸. A lo largo de sus 132 artículos regula todo lo relativo a este ámbito. Así, los órganos de gobierno municipal son la Asamblea municipal, el presidente o alcalde y el consejo municipal. La primera se compone de entre 19 y 75 delegados elegidos directamente por la población respectiva por un período de cuatro años. Le corresponde, entre otras, aprobar el estatuto municipal, su presupuesto, las disposiciones generales y reglamentos, los planes de desarrollo, etc. El presidente o alcalde es el órgano ejecutivo del municipio. La ley ha querido reforzar su *status* mediante la elección directa del mismo por un período de cuatro años —lo que incrementa su autoridad— y una clara delimitación de funciones respecto al órgano anterior. Su cargo es incompatible con la pertenencia a la Asamblea. Por su parte, el Consejo municipal es un cuerpo de no más de 11 miembros, elegidos por la Asamblea, encargado de la coordinación de las funciones del alcalde y el presidente de la Asamblea y de controlar y supervisar la Administración municipal.

La Ley ha reforzado la autonomía financiera, dando a los municipios la facultad de realizar empréstitos y recaudar impuestos estatales, de los que perciben un porcentaje. Contiene también una detallada regulación de las tasas, contribuciones especiales e impuestos previstos a estos efectos. En concreto, se regula la cesión de porcentajes determinados o por determinar de la recaudación de diversos impuestos estatales en el ámbito municipal correspondiente, entre ellos los de la renta de las personas, ingresos salariales y sobre las ventas. Actualmente, un 35 por 100 de los recursos municipales proceden de fuentes controladas por los propios municipios.

Se regulan las relaciones entre los órganos centrales y los locales. En concreto, el Gobierno central puede suspender una regulación o reglamento local cuando estime razonablemente que puede causar serios perjuicios al interés general. El Tribunal Constitucional debe decidir finalmente sobre la cuestión.

A pesar de todo lo anterior, nos dice Oliver Nikolić⁹, la descentralización está lejos de alcanzar el grado deseable. Falta profesionalidad en los funcionarios locales, la corrupción está extendida, el tamaño de los municipios no es el adecuado, la financiación sigue siendo insuficiente y las relaciones interorgánicas se basan más en la jerarquía que en la cooperación y asociación.

⁸ Véase, en este sentido, Oliver Nikolić, *Reforming Local Public Administration*, pp. 65 y ss.

⁹ Véase ob. cit., pp. 68 y ss.

IV. BIBLIOGRAFÍA

(Véase también la recogida para Bosnia Herzegovina)

NIKOLIĆ, Oliver, «Reforming Public Administration: the case of the Republic of Serbia», en *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2004.

NOUTCHEVA, Gergana, y HUYSEUNE, Michel, «Serbia and Montenegro», en *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent, Academia Press, 2004.

<http://www.fes.hr/E-books/pdcal%20Public%20Administration/Overview.htm>.