

Kosovo: ¿de provincia internacional a Estado?

María Avello Martínez
Consultora Internacional

En febrero pasado Naciones Unidas presentó el Plan Ahtissari para definir el status jurídico de Kosovo. Serbia considera que es una provincia suya, y que el Plan pretende independizarla. Los albanos-kosovares ven al Plan como un intento incompleto de mantener el territorio bajo soberanía serbia. Para la UE es un serio desafío tomar posición sobre el futuro de Kosovo: ¿será un nuevo Estado o protectorado?

Kosovo ha estado desde 1999 en una situación jurídica de gran complejidad. La resolución 1244 del Consejo de Seguridad estableció una especie de protectorado internacional regido por las Naciones Unidas en el territorio de Serbia, contemplando la revisión de dicho estatus en un futuro indeterminado. Los violentos sucesos de marzo de 2004, que provocaron varios muertos y cientos de hogares serbios y lugares de culto ortodoxo destruidos, instaron a la comunidad internacional a buscar una solución definitiva. El plan Ahtisaari de febrero de 2007 refleja la dificultad de llegar a un compromiso negociado entre las dos partes en conflicto. En él se dibujan los elementos necesarios para la creación de un futuro estado independiente de Belgrado. Pristina ha acogido favorablemente la propuesta y Belgrado la ha rechazado. Europa y Estados Unidos son partidarios de que Kosovo logre paulatinamente su independencia mientras que Rusia no aceptaría una solución contraria a los deseos de Serbia. Ante esta situación es probable que sea el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas quien adopte una decisión definitiva. El relevo de las Naciones Unidas por la Unión Europea al frente de la comunidad internacional en Kosovo debería contribuir a la estabilización de la provincia; para ello es necesaria una resolución firme y consensuada sobre el estatus. La Unión Europea tendría que convencer a Serbia y a Rusia para que acepten los elementos sustanciales del Plan Ahtisaari. En ello se juega tanto su credibilidad como líder regional como la estabilidad futura de sus propias fronteras.

El territorio de Kosovo continúa siendo altamente inestable a pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional desde 1999¹. El plan presentado por el Enviado Especial de las Naciones Unidas Marti Ahtisaari el 2 de febrero de 2007 no parece servir para acercar dos posiciones en principio irreconciliables. Por un lado, Belgrado ofrece una amplia autonomía para la provincia, mientras que Pristina sólo aceptaría la total independencia de Serbia.

La resolución 1244² de las Naciones Unidas que establecía un protectorado internacional sobre Kosovo dio esperanzas al pueblo albanokosovar de que la independencia llegaría pronto. Con los años, el inicial optimismo dio paso a un pesimismo moderado que fue transformándose en descontento y escepticismo generalizado entre la población. Los eventos de marzo de 2004 expresaron ese malestar, ante una atónita comunidad internacional, incapaz hasta entonces de apreciar la frustración de la población albanesa. El balance de estas manifestaciones violentas fueron cientos de hogares serbokosovares quemados y consecuentemente miles de desplazados. Las organizaciones internacionales presentes en el terreno

¹ *New York Times*, "Serbia rejects U.N.'s Kosovo Plan"; 14 febrero 2007

² Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1999)

vieron una realidad que no parecía tan acuciante hasta ese momento: era necesario avanzar hacia una solución estable para Kosovo.

La Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) precisó de un tiempo para reaccionar ante el mensaje claro de los albanokosovares y de sus instituciones. Incluso el Parlamento de las llamadas Instituciones Provisionales de Autogobierno (*Provisional Institutions of Self Government*, en adelante PISG), se hizo eco de la demanda popular, no condenando directamente las acciones violentas y xenófobas que tuvieron lugar entre el 17 y el 19 de marzo de 2004. La UNMIK trató de salir al paso imponiendo unas condiciones a las PISG antes de poder abrir negociaciones sobre el futuro estatus de Kosovo. Se diseñó así un plan para ejecutar los llamados "Estándares para Kosovo"³, una serie de medidas y normas que deberían cumplir las instituciones kosovares como paso previo a hablar del estatus. El lema que se acuñó fue el de "estándares antes que estatus"⁴. Un documento que ya había sido aprobado por el Consejo de Seguridad en diciembre de 2003 adquiría así mayor relevancia.

Con ellos se pretendía hacer llegar a las instituciones kosovares la seria advertencia de que no se permitiría de nuevo hechos como los sucedidos en marzo. La independencia de Serbia sólo sucedería si las PISG aplicaban los mecanismos básicos de un estado democrático y de derecho, en el que la protección de las minorías constituye uno de los principios irrenunciables. Las PISG recibieron este documento largo y repleto de medidas con cierto escepticismo, siendo éste mayor a nivel municipal⁵.

Desde entonces ha habido repetidos asesoramientos técnicos acerca de los estándares. En el último informe del Secretario General de las Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad sobre UNMIK se hace mención expresa al avance en el cumplimiento de los estándares, que ha fortalecido a las instituciones existentes. No obstante, deja claro que la consecución de un acuerdo político sobre el estatus de Kosovo no será nada fácil. Para ello sigue siendo de crucial importancia perseverar en la consecución de los estándares⁶. Hasta ahora, todos aquellos que han ocupado el puesto de Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en la provincia kosovar (SRSG) han insistido en la necesidad de que los serbokosovares se integren en las estructuras de gobierno existentes en Kosovo en la actualidad⁷.

Kosovo forma parte del llamado Proceso de Estabilización y Asociación, la herramienta de la Unión Europea que establece la estrategia política de Europa hacia los Balcanes. El Plan del Partenariado Europeo⁸ recoge las reformas que Kosovo ha de realizar para acercarse a la Unión Europea e incluye precisamente los estándares. De esta forma se unen dos procesos vitales para Kosovo a través de un único documento: la posible integración europea y el cumplimiento de los estándares, procesos interdependientes.

³ Kosovo Standards Implementation Plan (KSIP), que incluye 8 elementos básicos a garantizar, y establece entre ellos prioridades, siendo la primordial el "garantizar una sociedad multiétnica sostenible". <http://www.unmikonline.org/standards/index.html>

⁴ *Standards before status* se convirtió en la frase de referencia durante el periodo posterior a los eventos, tanto para la comunidad internacional como para la población local

⁵ El territorio de Kosovo está dividido en la actualidad en 30 municipalidades, similares en sus atribuciones a los ayuntamientos. Éstas son las encargadas realmente de acercar los derechos fundamentales al ciudadano y cobran aún más relevancia en el presente plan para Kosovo, en el que las municipalidades serbias gozarían de plena autonomía en su gestión

⁶ Security Council, S/2006/96, p.24

⁷ Security Council, S/2006/96, p.28

⁸ European Partnership Plan, agosto 2006; <http://www.unmikonline.org/eu/epap.html>

De los estándares hacia el estatus

A la vista del informe de Kai Eide⁹, encargado de asesorar al Secretario General de las Naciones Unidas sobre la conveniencia de iniciar negociaciones sobre el futuro estatus de Kosovo¹⁰, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decide seguir adelante con el proceso¹¹. En consecuencia, el 10 de noviembre de 2005 el Secretario General de las Naciones Unidas nombra a Martin Ahtisaari como su Enviado Especial para el proceso del futuro estatus de Kosovo.

Martin Ahtisaari acepta la difícil tarea de tratar de conciliar a dos partes, el gobierno de Pristina y el gobierno de Belgrado, que han dado muestras repetidas de no encontrar puntos comunes en su posición sobre el territorio. Las negociaciones se inician en Viena en febrero de 2006, con un clima distante¹². A lo largo de ese año se reunirán las distintas delegaciones para discutir temas clave, como la descentralización y la protección de las minorías, sin que se llegue a un acuerdo: Belgrado sigue prefiriendo la opción de la autonomía mientras Pristina insiste en la independencia. Para evitar un colapso de la situación, la comunidad internacional decide que Ahtisaari formule una propuesta para definir el estatus político definitivo de Kosovo. En principio este documento tendría que haberse redactado a finales de 2006, pero la convocatoria de elecciones generales en Serbia para el 21 de enero de 2007, realizada en noviembre del pasado año por el presidente serbio Boris Tadic hace que Ahtisaari retrase la presentación de su propuesta hasta la celebración de los comicios.

Los políticos serbios han utilizado siempre la baza de Kosovo para sus propósitos nacionalistas y no existen apenas disensiones entre los diversos partidos políticos sobre la inaceptabilidad de conceder la independencia a una parte de su territorio. Esta visión política es la que inspira el preámbulo de la nueva constitución serbia, aprobada en referéndum en octubre de 2006 con la exclusión del censo de los ciudadanos albanokosovares residentes en Kosovo, no así de los serbokosobares¹³. En la flamante constitución, Kosovo es considerado como una "parte inalienable de Serbia". Sin embargo, esta constitución fue aprobada con sólo un 51% de votos, lo que no muestra un gran entusiasmo de la población serbia por el tema¹⁴.

Asimismo, resulta relevante que a pesar de que en la campaña política previa a las elecciones parlamentarias de este año se tratara del tema de Kosovo, éste no fuera considerado por los votantes serbios entre sus prioridades. Los partidos políticos hicieron hincapié en temas económicos y sociales, así como en la posible integración europea del país. El hecho de que los nacionalistas radicales del Partido Radical Serbio (SRS), liderado por el criminal de guerra Vojislav Seselj, en la actualidad en La Haya a la espera de la celebración de su juicio, haya sido el más votado con el 28,7 %, sólo implica que ocuparán 81 escaños de los 250 que componen el parlamento. Finalmente, han sido las opciones moderadas representadas por el Partido Democrático de Serbia (DSS) de Kostunica, y el Partido Democrático (DS) de Boris Tadic las que suman 112

⁹ Press Release UN Secretary General, SG/A/927

¹⁰ Security Council, S/2005/635, Annex "A comprehensive review of the situation in Kosovo" (so-called Eide's report)

¹¹ Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2005/51,

¹² UNOSEK/Pr 2

¹³ El gobierno de Pristina habría probablemente boicoteado el referéndum en el caso de que Belgrado hubiera incluido a los albanokosovares en el censo electoral, según fuentes diplomáticas desde Belgrado

¹⁴ Cosic D., 2006. "Kosovo's Status Potential Flashpoint in Balkans", *World Politics Watch*, 7 noviembre, 2006. Se ha señalado por algunas fuentes jurídicas serbias que ésta es la constitución número 13 en dos siglos de vida de Serbia como estado, lo que implica que el ciclo de cada una alcanza como máximo 16 años

escaños de los 125 necesarios para formar gobierno¹⁵. En conclusión: el mismo paisaje político que en las anteriores elecciones, con un porcentaje similar de votos para las opciones radical y moderada, con la única diferencia de que entre estas últimas, Kostunica ha sido menos votado en esta ocasión que Tadic, que previsiblemente será presidente.¹⁶

El miedo es el elemento principal con el que juegan los nacionalistas radicales del SRS. No obstante, no parece que vayan a ser capaces de impedir el proceso de reformas ya iniciado en el país¹⁷, una opinión sin duda no aislada¹⁸. En las próximas semanas se decidirá el futuro gobierno serbio y todo apunta a que el estatus de Kosovo seguirá siendo un asunto a resolver de su agenda. Incluso podría ser un elemento distorsionante en la formación de un gobierno de coalición entre el partido de Tadic y el de Kostunica, si se tienen en cuenta las recientes declaraciones del último en relación al plan de Ahtisaari antes de que fuera hecho público. En ellas amenazaba con una "respuesta dura" a las potencias occidentales si éstas concedían la independencia a Kosovo¹⁹.

El plan Ahtisaari o la nueva creación de estados

Finalmente, Ahtisaari presentó su propuesta el día 2 de febrero de 2007²⁰. El título del documento, que podría traducirse como "Propuesta detallada para el Acuerdo sobre el Estatus de Kosovo"²¹ anuncia en cierta forma la dificultad de llegar a una solución clara en relación con el estatus, un punto en el que parece que no se ha avanzado mucho, a pesar de los esfuerzos como mediador de Ahtisaari²². La creación y destrucción de estados está en la dinámica de la historia. En este sentido, los Balcanes son un elemento clave del complejo trabajo de arquitectura estatal que supone la construcción europea. Y precisamente Kosovo constituye la última pieza de este entramado.

La intervención de la OTAN en la primavera de 1999 en el territorio de Serbia, ya antigua República de Yugoslavia, fue la base sobre la que se redactó la Resolución 1244, que permitió a la comunidad internacional gobernar Kosovo junto con las PISG. Necesariamente, cualquier estructura posterior habrá de construirse sobre esta resolución. La legitimidad de crear estados a raíz de intervenciones armadas, aunque se consideren "humanitarias" es cuestionada por una parte de la doctrina del derecho internacional. Ahtisaari ni siquiera ha utilizado el concepto "estado" o "soberanía", evitando así aspectos demasiado polémicos para una mesa de negociación repleta de tensiones y con posturas antagónicas.

Sin embargo, se afirma que Kosovo será en el futuro una "sociedad multiétnica, que se gobierna democráticamente y en pleno respeto de la ley, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que promoverá la existencia pacífica y próspera de todos sus habitantes"²³. La capacidad de autogobierno presupone soberanía, aunque

¹⁵ Gordy, Eric, 23.1.2007. "Serbia's elections: less of the same"; www.opendemocracy.net

¹⁶ Conversación de la autora con fuentes diplomáticas europeas en Belgrado

¹⁷ Ibidem nota 15

¹⁸ Ibidem nota 12

¹⁹ *New York Times*, "U.S slams Serb Leader's hard line on Kosovo"; 1 febrero, 2007

²⁰ Balkan Investigative Reporting Network, <http://kosovo.birn.eu.com/en/1/1/2205/>

²¹ Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, Executive Summary; <http://www.unmikonline.org/>

²² Este mismo reconocía en la rueda de prensa celebrada el martes 2 de febrero de 2007 que no era "muy optimista en relación con el estatus" en las próximas negociaciones; <http://www.unmikonline.org/>

²³ Ibidem nota 23

no completamente. Pero ésta, unida a otras competencias²⁴ que sí son un símbolo más explícito de soberanía sobre un territorio, no deja dudas de que la propuesta contiene los elementos necesarios para la futura creación de un estado²⁵. Entre ellos está la adopción de una constitución y la posibilidad de ser miembro de organizaciones internacionales o de negociar tratados internacionales.

La propuesta ha sido acogida favorablemente por Pristina²⁶ y negativamente por Belgrado²⁷, donde ha sido rechazada por el Parlamento serbio como era de esperar. El propio Kostunica rehusó recibir al Enviado Especial Ahtisaari en Belgrado. Sin duda éste no es un buen comienzo para los partidarios de presentar el dossier definitivo ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en marzo²⁸, entre los que se encuentran el propio Ahtisaari y los Estados Unidos. Este país ha reconocido abiertamente su apoyo a la propuesta de Ahtisaari, deseando que el plan se lleve a término. Los Estados Unidos aceptarán reformas a esta propuesta, pero no están dispuestos a una marcha atrás en este proceso²⁹, en el que Washington ha apostado desde el principio por la independencia de Kosovo.

¿Cuáles serán los próximos pasos a seguir una vez enunciada esta propuesta? El rechazo de Serbia al plan convierte en improbable que las partes lleguen a un compromiso, según ha reconocido el propio Ahtisaari³⁰. Tras la reuniones que han tenido lugar en Viena desde finales de febrero, el 10 de marzo ambas delegaciones constataron sus diferencias radicales y no llegaron a un acuerdo³¹. En esta coyuntura, son posibles varios escenarios. La propuesta podría ir al Consejo de Seguridad sin acuerdo previo entre Pristina y Belgrado, lo que colocaría a Rusia, los Estados Unidos y la UE en una difícil situación. El ministro de exteriores ruso ha reconocido su adhesión a lo acordado por el llamado Grupo de Contacto, integrado por las grandes potencias - Francia, Inglaterra, Italia, Alemania, Estados Unidos y la propia Rusia-, que ha acogido la propuesta³². Sin embargo, Lavrov no se muestra partidario de que la cuestión del estatus se imponga a Serbia a través de una resolución del Consejo de Seguridad. Otro escenario, más improbable, apunta a un retraso en el calendario de Ahtisaari, que podría desembocar en la celebración de nuevas elecciones en Serbia en mayo. Esto podría causar malestar en Kosovo, aunque sus líderes estén convencidos de que el rechazo de Serbia al plan no es un factor determinante en la configuración de su estatus final³³. No obstante, se debe tener en cuenta la existencia de elementos radicalizados en Kosovo, favorables a una independencia inmediata, sin excesivas concesiones a los serbokosovares. Estos grupos fueron capaces de convocar una manifestación en Pristina el 10 de febrero³⁴, que terminó con la muerte de dos

²⁴ La propuesta prevee entre otros, la creación de un sistema de justicia y el desarrollo económico sostenible. Ref. ver nota 20

²⁵ Smith S., Craig, "Serbs reject plan that clears way for Kosovo Independence"; *International Herald Tribune*, 2 febrero, 2007

²⁶ General Secretariat of the Council, EU Team, Pristina, febrero 2007. Las manifestaciones del sábado 10 de febrero, en las que la intervención de las fuerzas policiales dio como resultado la muerte de dos albanokosovares y la consecuente dimisión del Ministro de Interior, muestra la voluntad de Pristina de no alterar los ánimos de la comunidad internacional

²⁷ *Der Spiegel*, "Serbia Resoundingly Dumps UN Proposal", 15 febrero, 2007

²⁸ *International Crisis Group*, "Kosovo Status: Difficult months ahead", Crisis Group Europe Briefing, nº 45, 20 diciembre, 2006

²⁹ Entrevista al Embajador Frank Wisner, representante de los EEUU en Pristina; Press Availability with Ambassador Frank Wisner, 5 febrero, 2007

³⁰ Ibidem nota 28

³¹ *El País*, "Fracasa en Viena la negociación abierta entre Serbia y Kosovo", 11 marzo, 2007

³² *Der Spiegel*, Interview with the Russian Foreign Minister Serguey Lavrov, 7 febrero, 2007

³³ Ibidem nota 28

³⁴ *Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)*, "Protest against UN Plan turns bloody in Pristina", 12 febrero, 2007

albanokosovares en la confrontación con las fuerzas el orden en la que derivó. Si no se avanza hacia el estatus final, será preciso considerar la capacidad de movilización de dichos grupos radicales³⁵.

En principio la Unión Europea dispone de un marco adecuado para negociar cuestiones como las que plantea el estatus de Kosovo: la Política Exterior y de Seguridad Común. Sin embargo, no parece que ésta haya sido de gran utilidad hasta ahora. Por un lado, el Grupo de Contacto es el foro en el que se discuten las distintas posiciones sobre los Balcanes. Por otro, son los contactos bilaterales entre estados europeos o bien bajo la autoridad de Javier Solana como Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), los que van configurando el proceso decisorio. En estos momentos parece que los estados europeos apoyan el Plan de Ahtisaari, a pesar de que haya habido en un principio reticencias por parte de algunos, como es el caso de España, Italia, Rumania o Hungría³⁶.

A la Unión Europea le complacería enormemente ver aparecer la palabra "independencia" en la futura resolución del Consejo de Seguridad. Esto le aliviaría del peso de tener que reconocerla ella misma. Además, esa sería la forma de que su compromiso futuro en los Balcanes pudiera desarrollarse en un marco jurídico y político claro. Rusia ha expresado en repetidas ocasiones que no aceptará una solución con la que Belgrado no esté de acuerdo y para llegar a ella ha pedido en los foros internacionales más tiempo³⁷. Kosovo no es de interés primordial para Rusia ni lo ha sido nunca: simplemente es una pieza más con la que jugar en el tablero internacional.

El acercamiento de las posiciones entre Belgrado y Pristina dependerá de muchos factores, siendo uno de los más importantes la capacidad de la Unión Europea para atraer al gobierno serbio³⁸. La reapertura del proceso de Estabilización y Asociación³⁹ con Serbia será una de sus principales bazas, teniendo para ello que resolver de forma airosa el tema de la entrega de los criminales de guerra Mladic y Karadzic⁴⁰. Esto ha sido lo acordado en el último Consejo de Ministros Europeos el 12 de febrero en Bruselas⁴¹, al afirmar la disponibilidad de la Comisión Europea para reanudar las negociaciones, siempre que Belgrado muestre un compromiso firme de cooperar con el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia. Sin embargo, no hay certezas de que esto sea suficiente para compensar a Serbia por la pérdida de una parte de su territorio, en la que siguen habitando serbios y donde se encuentra un legado importante de su patrimonio histórico y cultural, principalmente los monasterios ortodoxos. Ningún político serbio desea que figure en su historial la pérdida de Kosovo. La propuesta incluye una autonomía amplia para las municipalidades serbias bajo el concepto de "descentralización". Ello no parece contentar a los serbokosovares, cuyas autoridades no estuvieron presentes en el momento de su presentación⁴².

³⁵ En principio se conocen como Vetevendojse, autodeterminación; <http://www.vetevendosje.org/>

³⁶ Conversaciones de la autora con diplomáticos europeos responsables del dossier Kosovo, febrero 2007

³⁷ *New York Times*, "Secret" U.N Kosovo Plan surfaces ahead of schedule", 31 enero, 2007

³⁸ Gowan, Richard, *E!sharp*, "Does the EU still want the Balkans?", marzo-abril 2007, <http://www.peoplepowerprocess.com/>

³⁹ *The Economist*, "Kosovo, on the road to independence", 1 febrero, 2007

⁴⁰ Este es el instrumento que utiliza a Unión Europea para preparar el terreno a los países que podrían en un futuro ser miembros de la UE. Las negociaciones para llegar a este acuerdo fueron interrumpidas en 2006 debido a la ausencia de colaboración del gobierno de Serbia con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, al no entregar a los procesados por crímenes de guerra Mladic y Karadzic, presumiblemente en territorio serbio

⁴¹ Council of the European Union, Press Release 2780th Council Meeting, General Affairs and External Relations, 12 febrero, 2007

⁴² *Ibidem* nota 23

La Unión Europea, heredera de nadie y reina sin trono

Según prevé el plan de Ahtisaari, las Naciones Unidas dejarán de estar presentes en Kosovo en un plazo breve, siendo la Unión Europea la organización que les suceda. De esta forma, una organización internacional universal cede el testigo a una organización regional que aspira a ser un agente coherente en política exterior. Sin embargo, no se tratará de una sucesión en toda regla, puesto que lo que la UE heredará no será lo existente en la actualidad. Por un lado, el marco jurídico actual, la resolución 1244, será sustituida por una nueva resolución del Consejo de Seguridad, cuyo contenido aún está por negociar. Incluso si ésta no declarara claramente la independencia, la mera anulación de la resolución 1244 permitiría a los Estados Unidos y a los miembros de la Unión Europea reconocer a Kosovo como estado soberano⁴³. Por otro, no habrá una cesión de competencias entre un organismo y otro, sino que la Unión Europea estará presente de dos formas: una, a través del Representante Civil Internacional (ICR)⁴⁴, que con un equipo de alrededor de 100 personas será el encargado de supervisar y asesorar en la ejecución del acuerdo final sobre el estatus; otra, por medio de una nueva misión bajo el paraguas de la Política Europea de Seguridad y Defensa, con una clara función de consolidación del estado de derecho. Esta misión contará con aproximadamente 100 jueces y más de 1000 policías sobre el terreno y las tareas de gobierno que hasta ahora realizan las Naciones Unidas en Kosovo serían cedidas en bloque al gobierno kosovar⁴⁵.

La UE ya se encuentra trabajando en el establecimiento de ambos componentes sobre el terreno, no sin dificultades. Para la presidencia alemana va a constituir todo un reto que los estados miembros colaboren en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa para poder establecer la presencia europea en Kosovo⁴⁶. La gestión civil de crisis es un instrumento relativamente nuevo en la Unión Europea, estrenado en Bosnia y extendido ahora a nueve misiones en diferentes lugares del planeta. Aún carece de estructuras adecuadas para los retos que trata de afrontar y depende de los estados miembros su conversión en un instrumento útil y capaz de estabilizar lugares en conflicto y post-conflicto⁴⁷.

Otra variable que influirá para conseguir llevar a cabo esta difícil tarea será el tipo de mandato que incluya la futura resolución de las Naciones Unidas, que permitirá que su labor se realice con autoridad y contundencia o bien lo contrario, en el peor de los casos. En este marco, lo que la Unión Europea se va a encontrar en Kosovo una vez despliegue los efectivos de su misión aún por determinar no es un país en desarrollo cualquiera. La población albanokosovar mayoritaria en la provincia lleva esperando por la independencia real de Serbia hace "demasiado tiempo", según repiten constantemente fuentes locales⁴⁸. Además, las instituciones provisionales kosovares se han habituado a la presencia internacional y han desarrollado en parte hábitos de dependencia. La Unión Europea tendrá que hacer frente a su inexperiencia directa de

⁴³ *International Crisis Group*: "Kosovo Status: Difficult months ahead", Crisis Group Europe Briefing, nº 45, 20 diciembre 2006 (citando fuentes diplomáticas francesas)

⁴⁴ International Civilian Representative (ICR) según previsto en la Propuesta de Ahtisaari

⁴⁵ *Balkan Investigative Reporting Network* (BIRN), interview: EU Mission to "coach" Kosovo into Europe

⁴⁶ *Le Courier International*, « Nulle part, enquête sur les états non reconnus », nº 846, 18 al 24 enero, 2007

⁴⁷ European Security and Defence Policy,

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=EN&mode=g

⁴⁸ Observación de la autora, residente en Kosovo en dos ocasiones, en 1999, tras la intervención de la OTAN y en el 2004, como Asesora de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

gestión de una misión tan numerosa en el terreno y a la necesidad de desterrar costumbres o hábitos negativos de gobierno basados en la experiencia de relaciones establecidas entre la comunidad internacional y la población local.

Los acuerdos escritos suelen dejar muchas puertas abiertas a la interpretación, realizada en muchas ocasiones *ad hoc* en el contacto directo con la realidad. El plan de Ahtisaari incluye los elementos sustanciales para crear un estado en un territorio que en la actualidad vive bajo una estructura jurídica indefinida, con la inseguridad jurídica que esto supone para todos sus habitantes. Pero hay muchos interrogantes abiertos y también riesgos evidentes en su aplicación práctica. El principal es la capacidad real de garantizar una verdadera coexistencia pacífica de los albanokosovares y los serbokosovares bajo un mismo gobierno. La minoría serbia hasta ahora no ha aceptado la presencia internacional y vive entre dos realidades, presa de una cierta esquizofrenia, en la mayoría de las ocasiones por carecer de otra posibilidad. Los serbokosovares se encuentran en guetos aislados, sin que exista apenas convivencia entre ambas poblaciones. Sigue habiendo incidentes frecuentes en los que es patente el rechazo de los albanokosovares hacia la población serbia.

¿Será esta modalidad de estado *de facto* una oportunidad para las flamantes instituciones kosovares de integrar realmente a la población serbia en las tareas de gobierno? ¿Será suficiente la presencia internacional para garantizar la seguridad que los serbokosovares no sienten? Según en actual Jefe del Equipo de Preparación de la Oficina Civil Internacional, el acuerdo final sobre el estatus de Kosovo se aplicará también a la población serbia⁴⁹. La descentralización prevista permitirá una mayor fluidez en la relación de la población serbokosovar con los albanokosovares. De momento, las realidades paralelas son un hecho en Kosovo.

En la situación actual, con la oposición de Serbia al plan Ahtisaari y la negativa de Rusia a apoyar una propuesta contra la voluntad serbia, la UE debe ser capaz de aplicar su política exterior y de seguridad común. Los Estados miembros han de desarrollar una estrategia clara para los próximos meses, tratando de asegurar la aceptación del plan por Serbia. El Alto Representante de la PESC será la mano de los estados para la difícil tarea de atraer a Rusia y saber compensar a Belgrado por la posible pérdida de una parte de su territorio. Si Kosovo va a ser un Estado, es preciso que la Unión Europea utilice los medios necesarios para ello, con una visión a largo plazo. La política de parches no funcionará en una zona que aún no ha alcanzado la estabilidad.

Los conflictos armados dejan huellas difíciles de borrar. No sólo se rompe la armonía vital existente, sino que se destruyen casas, carreteras, fábricas, y se origina algo más difícil aún de reparar: la memoria de lo sufrido. La Unión Europea, como cualquier institución humana, carece de la capacidad de borrar recuerdos, pero sí tiene en su mano una carta que jugar: la de apostar por ejecutar firmemente el mandato que le confiera la comunidad internacional, creyendo firmemente en la igualdad de derechos para todas las comunidades que habitan el territorio de Kosovo y desafiando a aquellos que intenten boicotear este proceso. La Unión Europea no debería escudarse en la existencia de autoridades soberanas para evitar ejercer su autoridad sino aprovechar la oportunidad de liderar el cierre del mapa balcánico, enmendando así errores anteriores.

⁴⁹ Ibidem nota 40

Cronología de un conflicto

1990

- Supresión por Milosevic del régimen de autonomía de Kosovo. Discriminación de los albanokosovares, con tasas de desempleo del 80%. Ibrahim Rugova funda la Liga Democrática de Kosovo (LDK)

1991-1992

- Referéndum organizado por el LDK. El 98% de los albanokosovares que acudieron a votar aprobaron la independencia de Kosovo. En 1992 Ibrahim Rugova es nombrado Presidente pero Yugoslavia no reconoce los resultados

1996-1998

- Surge el Ejército de Liberación de Kosovo (KLA), un grupo de origen guerrillero que busca la independencia de Kosovo de Yugoslavia
- Se intensifican las acciones del KLA y da comienzo la respuesta serbia. Masacre de la Familia Ashari, inspiradores del KLA, incluidos varios niños. Respuesta internacional: Kosovo deja de ser un asunto interno de Yugoslavia
- Acuerdo de Verificación de Kosovo el 12 de octubre de 1998 que permite la presencia de monitores internacionales de la OSCE en el territorio
- Continúan los combates entre el KLA y las fuerzas serbias

1999

- En marzo se firman los acuerdos de Rambouillet por Estados Unidos, los albanokosovares y Gran Bretaña, con el rechazo de Serbia y Rusia y el consiguiente fracaso de las negociaciones
- Retirada de los monitores de la OSCE ante el fracaso de Rambouillet
- El 24 de marzo comienza la campaña de bombardeos de la OTAN
- 24 marzo-11 junio: bombardeos de la OTAN. La represión serbia tiene un gran impacto sobre los albanokosovares: en abril de 1998, más de 800000 albanokosovares –casi la totalidad de la población- había huido de sus hogares.
- Las potencias occidentales consideran esta huida el resultado de una campaña de limpieza étnica contra los albanokosovares
- El 12 de junio, con la aceptación de Milosevic, la KFOR, una fuerza multinacional de la OTAN, entra en la provincia
- Las víctimas civiles en Kosovo ascienden a aprox. 10000 (aún existen fosas comunes sin investigar)
- La crisis de refugiados albanokosovares se resuelve rápidamente: la casi totalidad habrá vuelto en noviembre
- En contraposición, ante la presencia de las tropas internacionales, 250000 serbios abandonan Kosovo. Más de 1000 serbios y gitanos son asesinados en el periodo inmediatamente posterior al 12 de junio
- Economía kosovar completamente diezmada, así como las infraestructuras. Ausencia de suficiente suministro de luz y agua en la casi totalidad del territorio
- 10 junio. Resolución 1244 y establecimiento de UNMIK

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.