

MEMORANDO OPEX N° 86 / 2008

AUTORA: ANTONIO ORTIZ, Experto del Panel de Relaciones Transatlánticas de Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: EL NORTE DE KOSOVO: MISIONES INTERNACIONALES Y POSICIÓN DE ESPAÑA

www.falternativas.org

Para muchos de sus partidarios, la independencia de Kosovo era una manera de poner fin a la historia, de pasar la página de los conflictos de los años 90 en los Balcanes. Sin embargo, los incidentes violentos, el 17 de marzo pasado, en Mitrovica demuestran que la independencia no ha resuelto definitivamente la cuestión kosovar y que aún quedan muchos flecos sueltos. Actualmente, el norte de Kosovo es el escenario de una virulenta lucha de poder entre Belgrado y Pristina. La posible partición de la antigua provincia plantea un claro desafío para las misiones internacionales en plena fase de mutación y adaptación a las nuevas circunstancias. Un reto también para los gobiernos europeos y norteamericano a la hora de buscar la cuadratura del círculo entre sus respectivas posiciones sobre la independencia, las interpretaciones rígidas o elásticas de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU, los nuevos mandatos de las misiones internacionales y la realidad política sobre el terreno.

CONTEXTO

La zona al norte del río Ibar acoge a algo más de la mitad de los 110.000 serbios (un 5% de los dos millones de habitantes de Kosovo) que aún permanecen en el nuevo estado, tras años de silencioso y lento pero constante éxodo. Una velada limpieza étnica que ha seguido a otra anterior, más brutal y de signo contrario, a pesar de la cual la comunidad internacional sigue entreteniéndose el mito de un Kosovo multiétnico. Desde 1999, el norte ha ejercido una independencia de hecho del resto de la provincia. Sin embargo, la administración y misiones internacionales establecidas o amparadas en la resolución 1244 han seguido ejerciendo funciones administrativas y de seguridad.

A partir del 2001, UNMIK empezó a transferir parte de sus competencias a los órganos políticos y administrativos kosovares, las llamadas Instituciones Provisionales de Autogobierno (PISG). Sin embargo, estas nunca han estado realmente presentes en el norte, salvo algunos servicios comunes o de composición étnica más o menos representativa, como el servicio de policía de Kosovo (KPS), creado y entrenado por la OSCE. Los serbios han venido gestionando sus asuntos a través de instituciones locales y municipales y de una serie de estructuras paralelas. incluida una autodenominada Asamblea Serbia de Kosovo y Metohija y un órgano de gobierno, el Consejo Nacional Serbia. Estos últimos tienen su sede en Kosovska Mitrovica, principal población del norte de Kosovo, dividida, como una versión reducida de Berlín o de Nicosia, entre dos comunidades, albanesa al sur y serbia al norte, y que viene funcionando como la capital oficiosa del norte.

Desde la declaración de independencia el 17 de febrero, los serbios de Kosovo, con el apoyo de las autoridades serbias, han ido rompiendo de manera sistemática los pocos vínculos que aún les unían con las autoridades de Pristina. El boicoteo de las instituciones kosovares se ha ampliado al servicio de aduanas de UNMIK, al servicio penitenciario, al sistema judicial y a los ferrocarriles de UNMIK. Los serbokosovares también han intentado suprimir cualquier control en la llamada Línea Fronteriza Administrativa que separa Kosovo de Serbia. Así, por ejemplo, el 19 de febrero pequeños grupos de manifestantes violentos atacaron y destruyeron dos puestos de aduanas gestionados por UNMIK, un hecho significativo en la medida en que las tasas aduaneras son una de las principales fuentes de ingresos de Pristina.

Estas acciones, apoyadas por Belgrado, parecen responder a un esquema predeterminado de partición suave o de hecho, ya que cualquier separación formal supondría para Serbia un reconocimiento de Kosovo como estado independiente. La nueva constitución aprobada por la Asamblea de Kosovo el 9 de abril y que entrará en vigor el 15 de junio, establece un estado unitario e indivisible. Su articulado recoge numerosas disposiciones de la Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo o Plan Ahtisaari. En materia de autogobierno y organización territorial, sólo se reconoce como unidad básica de autonomía al municipio. Es cierto que Pristina ha aprobado una ley de autogobierno local que desarrolla los restringidos preceptos constitucionales, así como una ley de zonas de especial protección para la salvaguarda del patrimonio religioso y cultural serbio, pero queda por ver cómo se garantizará su aplicación en los enclaves de mayoría serbia.

Formalmente, todos los Estados miembros de la UE y de la OTAN, tanto la mayoría que ha reconocido a Kosovo como los pocos que aún no lo han hecho, preconizan el mantenimiento de su integridad territorial y se oponen a la partición, ya sea de hecho, de derecho, blanda o dura. Es este uno de los pocos elementos rescatados del consenso anterior a la independencia. Sin embargo, en la práctica, son muchos los matices, a pesar del discurso oficial. Pristina presiona eficazmente a la UE y a la OTAN para que tomen medidas que hagan efectiva en todo el territorio kosovar su recién estrenada soberanía. En ese sentido, Pristina hace gala de su buen comportamiento, sin por ello dejar de insinuar que su paciencia podría no ser infinita. Para ello cuenta con poderosos amigos, que exigen de sus aliados en la OTAN, adhesión sin fisuras a la causa kosovar y esperan de KFOR mayor entusiasmo a la hora de imponer el control de Pristina sobre el norte de Kosovo. Algunos aliados son más cautos y prefieren mantener un delicado equilibrio entre la garantía de la integridad territorial kosovar y el deber de imparcialidad internacional. Mientras que otros, tendrían mayor predisposición a aceptar, con pragmática resignación, la consolidación de una partición de hecho que no de derecho, una manera de contemporar con los serbios y de evitar tomar medidas extremas.

En esta incertidumbre, se va perfilando la sombra de un "conflicto congelado" en el corazón de los Balcanes al estilo de Transnistria o Abjasia o peor aún de Chipre. Un problema enquistado que a medio plazo complicaría seriamente la política de ampliación de la UE y la PESC en general. En definitiva, en la situación política actual de Kosovo, hay dos realidades superpuestas que influyen de distinta manera en los mandatos internacionales. Por un lado la nueva dinámica impuesta por la declaración de independencia, que adopta como propio el Plan Ahtisaari y lo aplica como la hoja de ruta del nuevo estado. Y, por otro, el viejo orden de la resolución 1244 que sigue reconociendo la soberanía formal de Belgrado sobre Kosovo y que legitima la presencia de la ONU y de la OTAN, pero en la que tienen difícil cabida las nuevas estructuras de la Comunidad Internacional, en especial la nueva misión de la UE. En este confuso escenario las misiones internacionales en Kosovo se enfrentan a un complejo proceso de transición y de adaptación.

ESCENARIOS PARA LAS MISIONES INTERNACIONALES EN KOSOVO

El Plan Ahtisaari, había previsto un período de transición de 120 días de duración, desde su entrada en vigor, al final del cual la Misión de la ONU en Kosovo traspasaría en bloque sus competencias residuales a las autoridades del nuevo Estado. Pondría así término formal a su mandato, nueve años después de iniciarse la administración internacional de Kosovo. Un Grupo Directivo Internacional (GDI)

integrado por "partes internacionales interesadas de importancia clave" habría de designar al Representante Civil Internacional (RCI), nombramiento que debía ser refrendado por el Consejo de Seguridad de la ONU. Este acumularía también el mandato de Representante Especial de la UE. Bajo su dirección estaría la nueva misión de la UE - EULEX - aprobada en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), con funciones en la esfera del estado de derecho, incluidos el poder judicial, la policía, el control de fronteras, las aduanas y los servicios penitenciarios.

De acuerdo con el Plan Ahtisaari, la "presencia militar internacional" - la misión KFOR de la OTAN - mantendría sus competencias tradicionales, ya recogidas en la 1244, garantizar la seguridad de Kosovo frente a amenazas externas y crear un entorno seguro en todo el territorio. A esto se añadirían nuevas funciones directamente relacionadas con la independencia y lógicamente no previstas en la 1244, como supervisar y apoyar el establecimiento y el entrenamiento de la Fuerza de Seguridad de Kosovo (FSK) - embrión de ejército kosovar. Incumbiría también a la OTAN la responsabilidad general de preparar y establecer una "organización del gobierno kosovar" dirigida por civiles para que ejerza el control de la FSK. En concreto el "desarrollo de estructuras y medios técnicos" para asegurar el control y la gestión civiles de la FSK, en especial en lo referente a la formulación de estrategias, la planificación de las fuerzas, la gestión del personal, la planificación, programación y presupuesto, la planificación de ejercicios y las adquisiciones - es decir las funciones de cualquier Ministerio de Defensa en un país soberano. Otra tarea de KFOR sería facilitar la disolución del Cuerpo de Protección de Kosovo (KPSS), una asociación polémica por su falta de transparencia y posibles vínculos mafiosos, convertida en refugio de los antiguos militantes del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK).

Este diseño de transición y las recomendaciones del Plan Ahtisaari están siendo aplicadas casi punto por punto por el gobierno de Pristina, con el apoyo del GDI, la UE y la OTAN. A mediados de junio se iniciará pues un nuevo capítulo de asistencia internacional y de dependencia funcional de Kosovo. Sin embargo, la ausencia de mandato explícito del CSNU, debido al bloqueo impuesto por Rusia, y la situación en el norte de Kosovo, plantean serios problemas. A ello se une la lamentable planificación del proceso de transición. Se asumió con arrogante ceguera que el único escenario posible para el despliegue de EULEX sería el de un contexto benigno y que los serbokosovares serían todos justos y benéficos. Se dio por hecho que la cuestión del estatuto se resolvería pacíficamente y que no habría mayores problemas una vez alcanzada la independencia, sin tener en cuenta ni las eventuales reacciones negativas, ni las emergencias, ni los numerosos obstáculos al despliegue internacional.

La situación actual plantea importantes desafíos a la capacidad de la ONU de ejercer su autoridad administrativa. UNMIK se enfrenta a un serio dilema: por un lado representa la legalidad internacional y la vigencia cada vez más marginal de la resolución 1244 - lo que en principio la haría más aceptable para los serbios. El gobierno de Belgrado ha declarado en efecto que seguirá cooperando con UNMIK, un apoyo quebradizo a la vista de la violencia desatada en marzo. Pero, en conjunto y con serias limitaciones, UNMIK puede seguir actuando en el norte de Kosovo. Por otro lado, el ambiente entre UNMIK y el gobierno de Pristina está más que enrarecido. La situación se complicará seriamente cuando entre en vigor la Constitución de Kosovo, el 15 de junio, y la vieja legalidad de la ONU choque de frente con el nuevo orden jurídico del estado kosovar. Para retirarse de Kosovo,

UNMIK necesita una resolución del CSNU que ponga fin a su mandato, lo que parece difícil dada la posición rusa. Tampoco queda claro cuál será la actitud de las autoridades de Pristina que apenas toleran la presencia de UNMIK y exigen su sustitución acelerada por EULEX y la aplicación del Plan Ahtisaari. A nivel interno, UNMIK está en un estado de extrema debilidad, falta de liderazgo, sin rumbo claro y con escaso personal cualificado. Tampoco recibe mucha atención política de alto nivel por parte de la Secretaría General en Nueva York, donde Kosovo no es una prioridad global y se percibe cada vez más como un asunto que incumbe sobre todo a la UE y a la OTAN. En este sentido, UNMIK es una misión agotada tanto en lo político al quedar vacía de contenido por el hecho de la independencia, como a nivel orgánico, por la falta de medios. Una de las consecuencias operativas más preocupantes de la impotencia de UNMIK, es su incapacidad para mantener el orden público a través de su propia policía civil, en apoyo de la Policía de Kosovo, sobre todo en el norte donde esta última no tiene acceso. Esto pondría a la fuerza de la OTAN en la difícil situación de tener que mantener el orden público directamente, una función que sólo tiene previsto desempeñar como último recurso en caso de que la KPS o la policía de UNMIK se vieran desbordadas.

Para la misión de la UE, el principal reto es cómo desplegarse en el conjunto del territorio kosovar, incluido el norte. Tanto los serbokosovares como Belgrado niegan toda legitimidad a EULEX al considerar que su objetivo es ayudar a la construcción nacional del nuevo estado y que sus funciones no tienen cabida en la 1244. La UE hace una interpretación extremadamente flexible de esta resolución y estira hasta los extremos de la elasticidad el párrafo 10 que autoriza al Secretario General de la ONU a "establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que Kosovo tenga una administración provisional", una disposición que junto con la siguiente sentaba las bases del mandato original de UNMIK. La UE también cita como base legal el párrafo 17 que hace referencia a la labor de la UE en el contexto del Kosovo de 1999. Independientemente del debate jurídico en el que hay opiniones para todos los gustos, lo cierto es que EULEX no tiene un mandato explícito del Consejo de Seguridad, ni ha recibido una invitación expresa del Secretario General de la ONU. Esto constituye una primicia en el contexto de la PESD, una desafortunada coincidencia de escenarios de crisis y, salvando las distancias, una preocupante referencia a la falta de mandato de la OTAN en 1999.

A nivel operativo, el problema para EULEX no es tanto de legalidad o legitimidad internacional sino de imparcialidad y de aceptabilidad. En el caso de que UNMIK se retire de Kosovo, ya sea por decisión formal de la ONU o por propia inacción, EULEX se encontraría en una situación en la que no puede ejercer sus funciones en todo el territorio, precisamente uno de los objetivos estratégicos de la misión. En ese escenario no quedaría presencia internacional civil en el norte de Kosovo por lo que no podría evitarse la consolidación de estructuras paralelas, en especial las de seguridad, ni hacer frente a posibles estallidos de violencia. Una situación por tanto que podría interpretarse como aceptación tácita de una partición de hecho.

OPCIONES

A) Redefinir el papel de la ONU: la situación sobre el terreno y el bloqueo a nivel internacional, hacen casi indispensable dar continuidad a la presencia de la ONU. Esta organización es en la actualidad el conducto casi exclusivo para las relaciones entre Pristina y los organismos internacionales, ya que cualquier relación o

participación más formal podría ser vetada. También es el único punto de encuentro entre Pristina y los serbios de Kosovo, así como entre estos y la comunidad internacional. La ONU podría amparar a EULEX y a la OSCE bajo el paraguas de la 1244 que seguiría plenamente vigente. Al mismo tiempo, mantendría unas funciones residuales, esencialmente representativas, a través de UNMIK, mientras que podría subcontratar o delegar todas las demás tareas a EULEX. De este modo, cualquier autoridad emanaría de la ONU y no de la UE que sólo ejercería competencias delegadas, algo en principio más aceptable para los serbokosovares. El Grupo Directivo Internacional quedaría como lo que es en realidad, un grupo de amigos de Kosovo, pero no una fuente de legitimidad internacional. Para que esta opción sea viable, sería necesaria una actitud más flexible por parte de Moscú y Belgrado, sin que por ello tengan que ceder en los aspectos fundamentales. Los esperanzadores resultados de las elecciones serbias, que otorgan una clara aunque insuficiente mayoría al Partido Democrático del presidente Boris Tadić, abren la puerta a posibles negociaciones con la Serbia democrática y proeuropea. Aunque es improbable que Belgrado llegue a aceptar la independencia de Kosovo, sí podría tener haber una actitud menos beligerante hacia EULEX. También sería necesario un cambio de actitud por parte de Pristina que lleva tiempo prescindiendo abiertamente de la ONU para negociar directamente con la UE y la OTAN. Finalmente, exigiría una revitalización de UNMIK cuya capacidad de intervención, mediación e influencia están en serio declive. Existen indicios de que esta opción podría ser considerada por la ONU, ya que últimamente UNMIK recurre al concepto de reestructuración frente al anterior plan de transferencia de autoridad el 15 de junio.

B) División geográfica de funciones: habría un reparto de funciones entre UNMIK y EULEX de acuerdo con un criterio geográfico, frente al concepto de misión internacional unitaria en el conjunto de Kosovo. La ONU delegaría casi todas sus competencias a la UE pero seguiría siendo responsable para el mantenimiento del orden civil y otras funciones similares en las zonas de mayoría serbia. Se trataría de un acuerdo temporal mientras se llega a soluciones más duraderas. Una de las dificultades de esta opción sería alterar la situación sobre el terreno una vez consolidado el nuevo reparto.

C) Plan de descentralización del norte de Kosovo: a más largo plazo, una vez que los serbokosovares lleguen a la conclusión de que la independencia es irreversible, Pristina podría negociar con estos, en el marco de la ONU, un plan de autonomía avanzado que vaya más allá de las disposiciones actuales del Plan Ahtisaari, pero evitando la secesión formal. Para Belgrado, Kosovo pasaría a ser un territorio irredento y la ONU no tendría tampoco que reconocerlo, pero sin embargo se evitaría que los serbios de Kosovo quedaran desamparados y rehenes de una pugna que puede durar muchos años.

D) Ausencia internacional en el norte de Kosovo: quizás la opción más fácil, pero no por ello la más deseable, es que se consolide la tendencia actual y que no quede ninguna presencia civil internacional en el norte de Kosovo. Esto sería lo más parecido a un "conflicto congelado" al reproducir situaciones similares a las que existen actualmente en Abjasia o Transnistria, con la posible salvedad de que la OTAN podría seguir manteniendo una presencia en todo el territorio, dada su mayor aceptabilidad entre todas las partes.

E) Forzar el despliegue civil en el norte de Kosovo: una opción acariciada por los más beligerantes partidarios de la independencia sería imponer la presencia civil de la UE en el norte de Kosovo. Exigiría recurrir eventualmente al uso de la fuerza – civil en primer lugar y militar si resulta insuficiente – para hacer frente a posibles reacciones de oposición o estallidos de violencia. Resulta obvio que el uso de la fuerza para alcanzar objetivos políticos, por muy legítimos que sean, sería difícilmente aceptable para muchos miembros de la UE y de la OTAN. Por otro lado, generaría sin duda una oleada de violencia que podría acabar en nuevos episodios de limpieza étnica. Finalmente implicaría un refuerzo muy sustancial de EULEX y de KFOR que no parece probable dados los escasos recursos disponibles.

F) La "separación administrativa funcional": el ministro serbio encargado de los asuntos de Kosovo, Slobodan Samardžić, propuso recientemente que Belgrado administre directamente los territorios de Kosovo de mayoría serbia y el establecimiento de un sistema de "separación funcional" entre serbios y albaneses. Los serbios asumirían el control de la policía, los tribunales y la administración local, bajo jefatura de UNMIK y con la "ayuda" de Belgrado. La propuesta, hecha en el noveno aniversario del comienzo del bombardeo de la OTAN contra Serbia en 1999, salva la ambigüedad del reconocimiento implícito de la independencia al extenderse más allá del norte para abarcar los enclaves serbios en el centro y sur de Kosovo. Sin embargo, la iniciativa se ha visto con temor por parte de la ONU por estimar que su objetivo sería la partición y es rechazada de plano por Pristina y gran parte de la Comunidad Internacional.

Lógicamente estas opciones no agotan todas las posibilidades. En cualquier caso se excluyen las más extremas como la partición formal de Kosovo y otras sencillamente ilusas como la vuelta al statu quo anterior.

IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

Sin entrar a valorar la decisión española de no reconocer la independencia, es evidente que esta postura plantea problemas a la hora de participar en las misiones internacionales desplegadas en Kosovo. España ha de buscar un cuidadoso equilibrio entre una política lógica y consecuente con la decisión tomada, su deber de solidaridad con socios y aliados y la preservación de la unidad de acción de la UE y de la OTAN, así como alcanzar los dos objetivos prioritarios de estabilidad y seguridad en todo el territorio de Kosovo y garantizar la protección de las minorías. Las dificultades para la postura española son de dos tipos: de legitimidad internacional y de contenido político. En el caso de EULEX el principal escollo para España sería el de la legitimidad tanto en lo que respecta a la endeble base legal de la misión de la UE como a su grado de aceptabilidad para los serbios. Mientras que en el caso de la OTAN, no hay dudas sobre la base legal pero sí dificultades ante la nueva orientación de KFOR.

En cuanto a la legitimidad internacional, el nuevo entramado institucional de la presencia civil, y en concreto el despliegue de EULEX, se erige sobre una base jurídica nada clara. En ese sentido es comprensible que España haya decidido no enviar policías, jueces ni funcionarios a EULEX hasta que se produzca una "transferencia legal de responsabilidad" desde la actual administración de la ONU en Kosovo. Aunque no queda claro cómo, ni cuando se producirá la transferencia legal de UNMIK a EULEX, ni cuáles serán sus modalidades y si estas serán aceptables para España.

Sin embargo, eso no resuelve la contradicción de apoyar formalmente en el Consejo de la UE y financiar el despliegue de EULEX, en la medida en que la misión de la UE contribuye a la construcción nacional de un estado que España no reconoce. Políticamente, la postura española complica la acción de la UE en relación con Serbia y Kosovo, como demuestra la reciente polémica sobre si el futuro Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia es aplicable a Kosovo o bien si es neutral en materia del estatuto final. También puede llevar a una cierta marginalización de España de la política europea sobre los Balcanes, al no poder participar abiertamente en las nuevas estructuras ni en los órganos de dirección informales como el GDI. En ese sentido, cabe recordar que una de las reivindicaciones históricas de España, como reconocimiento a más de diez años de contribución a la paz y estabilidad en los Balcanes, era la participación en el Grupo de Contacto para los Balcanes.

En el caso de la OTAN, las cosas son aparentemente más sencillas. La cuestión de la legalidad internacional no plantea mayores problemas, en la medida en que sigue plenamente vigente la resolución 1244 que ampara el actual mandato de KFOR. Además las funciones de KFOR son menos complejas que las de UNMIK o la UE y tampoco hay transferencia de autoridad ni de competencias de una misión internacional a otra, sino básicamente continuidad operativa, pasando a hurtadillas sobre la cuestión del estatuto para no agravar las divisiones internas. Por otro lado, la OTAN es sin duda la organización internacional con mayor grado de aceptabilidad entre la población de Kosovo en su conjunto por encima de divisiones étnicas. Para los albaneses, por obvios motivos históricos y por la velada pero innegable complicidad entre la OTAN y la causa de la independencia kosovar. Para los serbios porque constituye su principal y casi única garantía de seguridad. En ese sentido el propio Ministro de Defensa serbio envió una carta al Secretario General de la OTAN en la que invitaba indirectamente a la OTAN a permanecer en Kosovo, pidiéndole que ayudara a garantizar la seguridad de la población serbia. Desde un punto de vista formal, un problema que sí podría plantearse es el de la relación técnica entre EULEX y KFOR en el marco de la 1244, en otras palabras qué obligaciones internacionales tiene KFOR respecto a EULEX.

El problema respecto a KFOR, es más bien de orden funcional. La OTAN está preparando el terreno para la revisión del Plan de Operaciones 1051 de KFOR para adaptarlo a las nuevas funciones, mencionadas más arriba, de formación del futuro ejército de Kosovo (FSK) y de la futura institución civil de gestión de la misma. En el caso de la misión de la UE, cabría argumentar que el objetivo político no es contribuir a la viabilidad de un Kosovo independiente, sino a la reconstrucción post-conflicto, en el sentido de dotar a una sociedad - no a un estado - de un armazón jurídico. En efecto, cualquier sociedad, ya sea una entidad internacionalmente soberana o no, necesita una mínima estructura institucional que organice y gobierne aspectos esenciales de su convivencia, en particular en el terreno de la justicia y el orden público, y esas serían las funciones de EULEX. Sin embargo, en el caso de la OTAN, el objetivo es la creación de unas fuerzas militares o de autodefensa y de un ministerio de defensa o cualquier otra denominación eufemística, es decir elementos constitutivos de la soberanía estatal. Algo que entraría en franca contradicción con la posición española de no reconocimiento de la independencia. También podría afectar a la actual integridad y solidez del mandato legal de la OTAN, ya que no queda claro el engarce de esas nuevas funciones con la 1244. Lógicamente cabría la posibilidad de una lectura flexible de dicha resolución, pero lo cierto es que la legitimidad internacional de KFOR quedaría debilitada. Por otro lado, una de las mayores cualidades de KFOR es sin duda el

beneplácito con el que cuenta entre serbios y albaneses por igual. Si KFOR se decanta por la construcción de instituciones soberanas, sobre todo de un futuro ejército, con toda la carga simbólica e histórica que conlleva, y los vínculos que inevitablemente se irán tejiendo con los antiguos combatientes del ELK, su imparcialidad se verá seriamente afectada. Lo que también tendrá consecuencias para la seguridad de las tropas de la OTAN.

RECOMENDACIONES

Actualmente, la posición española en este asunto se mueve al filo de la navaja, por lo que no resulta fácil hacer recomendaciones. Pero sí existen algunos principios o líneas rojas que deberían respetarse:

1. Evitar apoyar cualquier acción que suponga la partición de Kosovo, ni de hecho ni de derecho. Eso supondría sancionar definitivamente la idea de un estado étnicamente puro. Por otro lado acarrearía mayores sufrimientos aún a la población serbia. En ese sentido, el líder de los serbios de Kosovo, Milan Ivanović, se ha pronunciado en contra de la partición al señalar que más de 60.000 serbios, cerca de la mitad de la población serbia de Kosovo, viven al sur del río Ibar, donde se encuentra también casi todo el patrimonio cultural y religioso serbio.
2. Buscar la mayor claridad jurídica para la UE en Kosovo y el grado máximo de legitimidad internacional. No sólo para facilitar el mandato de EULEX, sino para evitar sentar precedentes de misiones de la UE de dudosa legitimidad internacional. Un objetivo estratégico de España, más allá del éxito de la UE en Kosovo, debe ser el reforzamiento del marco jurídico internacional y del papel central de la ONU, ya suficientemente debilitado. Esto exigiría buscar activamente una actitud más flexible por parte de Rusia que permitiera un mandato específico de la ONU para EULEX o al menos una invitación del Secretario General de la ONU.
3. En cuanto a la OTAN, España se ve sometida a una fuerte presión por parte de sus aliados para apoyar las nuevas tareas de KFOR. El debate se centra en el concepto de imparcialidad y neutralidad. Para algunos aliados, una interpretación demasiado pasiva de la imparcialidad desvirtuaría los objetivos de KFOR. En diciembre pasado, la OTAN aprobó unas directrices políticas que, a petición española, incidían en la necesidad de evitar cualquier atisbo de reconocimiento del nuevo Estado y centraba el papel de KFOR en el mantenimiento de la estabilidad y la garantía de la libertad de movimientos¹. Pero, lo cierto es que el proceso de revisión del Plan de Operaciones va mucho más allá de las funciones clásicas de KFOR. Una opción aceptable para España y que preservaría la imparcialidad de la OTAN sería que la labor de formación del nuevo ejército kosovar se hiciera a través de programas bilaterales y no en el marco multilateral. El 19 de marzo, EE.UU. aprobó un memorando por el que Kosovo quedaba autorizado a recibir asistencia militar estadounidense. Esto podría ser la base de un futuro programa de asistencia por parte de un grupo de países, en el marco del GDI y en el espíritu del Plan Ahtisaari, sin necesidad de implicar a la OTAN en dicha asistencia, lo que podría dar lugar a más divisiones internas.

¹ Ver El País, 30/04/2008, "España pide a la OTAN que se mantenga neutral en Kosovo".

Conclusión

Para España el no reconocimiento de la independencia de Kosovo no tiene por qué significar la defensa de la soberanía serbia sobre su antigua provincia. En efecto, la objeción española radica básicamente en que el proceso ha sido incorrecto y contrario a la legalidad internacional. Lo que se defiende es la vigencia de la 1244 no la vuelta al statu quo ante. Sin embargo, para España, mantener esta postura y al mismo tiempo apoyar, financiar o participar en misiones internacionales cuyo objetivo último, aunque no siempre declarado, es ayudar a la construcción nacional kosovar resultará cada vez más complicado. Como ha señalado recientemente Albert Branchadell, España tiene poco que temer y mucho que aportar en esta nueva fase de dependencia de Kosovo, que no de independencia. Mayor flexibilidad evitaría que la política exterior española se meta sin necesidad en un callejón cuya salida será el reconocimiento tardío e irrelevante de un nuevo estado, y sin la carga emocional e histórica que tuvo el tardío reconocimiento de Israel.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García

- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África.** Lourdes Benavides
- 62/2007. **El fondo de concesión de microcréditos de la cooperación española como instrumento de cohesión social en América Latina.** Camino Villanueva y Katty Cascante
- 63/2007. **Kenia. Elecciones presidenciales y consolidación como potencia regional.** Roman Bautista
- 64/2007. **Marruecos, ¿cómo y dónde luchar contra la corrupción? El papel de España.** Laura Alcaide
- 65/2007. **La reforma del Fondo Monetario Internacional: posición de España.** Javier Díaz Cassou
- 66/2007. **¿Es preocupante la inmigración irregular asiática?** Gemma Pinyol
- 67/2008. **Participación española en la enseñanza militar de China.** Pedro Baños Bajo
- 68/2008. **El largo camino hacia el CAFTA en Costa Rica: enseñanzas para España.** Diego Sánchez Ancochea
- 69/2008. **La crisis nuclear iraní en 2008: posibles escenarios y propuestas.** Luciano Zaccara
- 70/2008. **El conflicto entre Turquía y el PKK en territorio iraquí.** Carmen Rodríguez López
- 71/2008. **La crisis de Kenia tras las elecciones y la búsqueda de un acuerdo político entre las partes.** Roman Bautista
- 72/2008. **Estados Unidos ante la Cuba de Raúl.** Joaquín Roy
- 73/2008. **Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo.** Ruth Ferrero, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio
- 74/2008. **Darfur: Peacemaking, Peacekeeping and Recommendations for Spain.** Borja Lasheras
- 75/2008. **La política armamentística de Brasil: implicaciones internacionales y para España.** Javier Chinchón.
- 76/2008. **La cumbre franco-británica de marzo: la importancia de las cumbres bilaterales para la futura agenda política de la UE post-Lisboa.** Borja Lasheras y Alfonso Egea.
- 77/2008. **España, Tíbet y Pekín 2008.** Mario Esteban
- 78/2008. **El Líbano: estado de la situación.** Marco Calamai
- 79/2008. **Cómo apoyar el proceso de democratización en Tailandia. Oportunidades para España.** Javier Gil
- 80/2008. **La PESH en Bosnia y Herzegovina.** Xira Ruiz Campillo
- 81/2008. **¿Cómo influirán los Lobbies de la industria de defensa en la política de los candidatos a la presidencia de EEUU?** Paulina Correa Burrows
- 82/2008. **Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial.** Katty Cascante y Angeles Sánchez
- 83/2008. **¿Qué Presidente para la Unión Europea?** Alfonso Egea de Haro y Ana Mar Fernández Pasarín
- 84/2008. **Zimbabue: Inestabilidad política y crisis humanitaria. Recomendaciones para España.** Carmen Sánchez-Miranda Gallego
- 85/2008. **Cambio de Gobierno en Paraguay: desafíos, perspectivas y recomendaciones para España.** Carmen Sánchez-Miranda Gallego