

MEMORANDO OPEX N° 34 / 2007

DE: RUTH FERRERO TURRIÓN. Profesora-tutora de Ciencia Política en la UNED. Miembro del Panel de Expertos de Opex, área Unión Europea.

PARA: OPEX

ASUNTO: EL FUTURO ESTATUS DE KOSOVO DESDE UNA PERSPECTIVA EUROPEA Y ESPAÑOLA

www.falternativas.org/opex



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

El actual estatus de la provincia de Kosovo se rige desde 1999 por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y es a esta a la que correspondería decidir y modificar dicho estatuto. El pasado 2 de febrero el ex presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, enviado de Naciones Unidas, entregó el documento marco para el futuro estatus de Kosovo a las autoridades de Pristina y de Belgrado. A partir de ahí comenzaron las reacciones.

El texto no menciona en ningún momento el término 'independencia', aunque tampoco alude a la soberanía territorial de Serbia. El documento evoca todos aquellos atributos formales de la soberanía: himno, bandera (que también tienen otros territorios que no son soberanos, como Cataluña o Gales), pero a ellos añade la potencial adhesión a todas las organizaciones internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, cuyos miembros son siempre estados soberanos. De lo anterior se deduce que el texto de Ahtisaari tiene previsto la independencia de Kosovo, aunque sin un reconocimiento explícito del derecho de autodeterminación.

La propia presentación de una propuesta como la expuesta hace unas semanas por Naciones Unidas significa el reconocimiento del fracaso de la "comunidad internacional" en el cumplimiento de los objetivos marcados en 1999 para Kosovo. Éstos consistían en la creación previa de un Estado de Derecho y la puesta en marcha de un proceso democratizador. En efecto, Naciones Unidas optó en principio por una política de "estándares antes que estatuto". Lo primero que había que instaurar era el imperio de la ley, un sistema de partidos, una reconstrucción de las instituciones y, sobre todo, una sociedad étnicamente plural y preparada para la convivencia. Tampoco se ha logrado el desarrollo económico y la estabilización regional. Parece como si el nuevo texto propuesto por Naciones Unidas pretendiera 'salir' de una región que ya no es centro de atención mediático y que, sobre todo, resulta incómoda y poco útil.

Posiciones de los actores concernidos:

- Belgrado se ha opuesto rotundamente a la propuesta de Ahtisaari de "más que autonomía, menos que independencia" y da prioridad al retorno de los desplazados serbios (unos 250.000). Por su parte, las autoridades de Pristina reclaman la independencia rápida de la provincia y la constitución de un nuevo Estado en los Balcanes.

En Serbia la situación política es delicada. Se está en plena constitución de un nuevo gobierno y ninguna fuerza política de este país puede mostrarse partidaria de la independencia de Kosovo, a riesgo de perder totalmente el apoyo de la opinión pública. La falta de firmeza por parte de los partidos políticos ganadores de las elecciones podría provocar una nueva convocatoria de elecciones, con una alta probabilidad de que los radicales serbios se conviertan esta vez en una fuerza de gobierno, algo que volvería a aislar a Serbia y la alejaría aún más de una posible integración en Europa.

- La UE, en su momento, consensuó una posición común de mínimos sobre Kosovo que defendía la no imposición unilateral de un estatuto a ninguna de las partes, la garantía de los derechos de las minorías (no sólo están los serbios, según los censos realizados por UNMIK también existen comunidades Rrom, Egipcios, Turcos y Askhali) y la no partición del territorio. En ningún caso se apostaba tampoco por un retorno a la situación previa a 1999 en la que la minoría serbia controlaba todos

los resortes del poder, en un régimen asimilable al apartheid, sino que lo que se pretendía era dar una perspectiva europea para la provincia sobre bases democráticas y multiétnicas.

En 2005 la Comisión Internacional sobre los Balcanes declaraba que la UE tenía que elegir entre dos caminos: *Imperio* o *Ampliación*. La Iniciativa Europea de Estabilidad, por su parte, subrayaba que los protectorados impiden una verdadera democratización y, por tanto, la integración europea. Sin embargo, a la luz de los últimos acontecimientos, podría haber dos protectorados con 'democracias limitadas' que no podrán postularse como candidatos a UE, ni pretender una verdadera europeización, algo que según la propia Unión es la herramienta más eficaz para las reformas institucionales y estructurales que la región necesita. Hoy la tasa de desempleo no baja del 30% en Serbia y del 50% en Kosovo y que el PIB per capita es, aproximadamente, una séptima parte del español.

- Estados Unidos (que ha instalado en suelo kosovar la enorme base militar de Campo Bondsteel) y Turquía abanderan el objetivo de un Kosovo independiente.

- Francia y España se muestran cautelosos y prefieren que la provincia cumpla primero con los estándares democráticos y de derechos de las minorías.

- Los vecinos, albaneses y macedonios, son favorables al texto de Ahtisaari e incluso a la independencia. En el caso albanés las razones son evidentes. En el caso de los macedonios el apoyo a la propuesta se basa en que su territorialidad se ha mantenido intacta. Entre los montenegrinos, las posiciones se encuentran divididas, aunque más por las posibles repercusiones sobre su recién adquirida independencia que sobre la solución ofertada por Naciones Unidas.

- La posición de la Federación Rusa es clara: oposición a la independencia de Kosovo si, como es el caso, Serbia no lo reconoce. Las relaciones entre Estados Unidos y Rusia pasan por sus peores momentos desde el fin de la Guerra Fría, y 2008 es año de elecciones presidenciales tanto en EEUU como en Rusia. El tablero sobre el que se comienza a jugar esta nueva partida es, una vez más, Europa.

Existen dos argumentos poderosos para cuestionar el plan Ahtisaari:

1. Resulta precipitado conceder una "soberanía limitada" a un territorio en el que no existe, por el momento, un Estado de Derecho. Las bandas mafiosas continúan controlando el país y es especialmente relevante en los casos de tráfico de personas y de estupefacientes. Se trata pues de "autodeterminación sí, pero no de este modo".

2. Desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, según el Capítulo VII de la Carta, carece de competencias para alterar el status territorial de un Estado soberano miembro. Puede, efectivamente, adoptar medidas para el "mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" pero eso no implica el ir creando y deshaciendo Estados.

Por tanto, un Estado soberano en Kosovo sólo podría resultar del acuerdo de las partes, sobre las que, eso sí, se puede "influir" políticamente sin caer en la "coacción", o de un hecho consumado reconocido por otros Estados y organizaciones internacionales atendiendo a un principio de efectividad.

Desde luego, es más que cuestionable que en este caso se deba "influir" en ese sentido o promover un reconocimiento internacional ya que además, la soberanía de Kosovo rompería con la legislación internacional vigente hasta el momento, la de los acuerdos de Helsinki. Todas las repúblicas que, hasta la fecha, han surgido de las federaciones del imperio soviético tenían reconocido constitucionalmente el derecho de autodeterminación. En la Antigua Yugoslavia, todas las repúblicas que hoy son estados independientes tenían reconocido constitucionalmente (Constitución de 1974) este derecho pero ese no era el caso de la provincia autónoma de Kosovo.

ESCENARIOS

ESCENARIO 1: Tras la reunión entre Belgrado, Pristina y Naciones Unidas en Viena se alcanza un principio de acuerdo en relación con el estatuto de Kosovo que lleve a la puesta en marcha del plan de Ahtissari.

Ventajas. No habría imposición a ninguna de las partes, tal y como quedó establecido en la resolución 1244. A partir de ese momento, probablemente, la UE reabriría las negociaciones con Serbia e incluso se llegarían a 'flexibilizar' los requisitos de colaboración con el Tribunal Penal Internacional, no siendo requisito imprescindible para las negociaciones con la Unión la entrega de Mladic.

Desventajas. Lo anterior puede provocar un repliegue nacionalista y soberanista que podría llevar a Serbia a un mayor aislamiento respecto de la UE. No hay que descartar la celebración de nuevas elecciones y una victoria más amplia por parte de los nacionalistas radicales.

Esta solución tampoco satisfaría a los radicales albanokosovares, que ya se han manifestado violentamente en las calles de Pristina a favor del reconocimiento explícito de su independencia.

La Federación Rusa alegaría la ausencia de excusa legal que impidiera la independencia de Abjasia y Osetia del Sur de Georgia. Este nuevo escenario sería incómodo para todos los actores implicados. EEUU no lo consentiría debido a la importancia vital que tiene el control de esa zona por razones de tipo geoestratégico (control del gas procedente de Asia Central).

La UE no se encuentra en estos momentos en una situación política y económica adecuada como para plantarle cara al gigante ruso. Tampoco la UE en este momento se encuentra políticamente preparada para afrontar posibles crisis de índole territorial en el seno de sus estados miembros. ¿Qué excusa se les podría dar a movimientos autonomistas o independentistas para negarles un derecho, el de autodeterminación, que no sólo está recogido en la carta de las Naciones Unidas, sino que ahora, además, queda ratificado a través de un hecho práctico? Es poco probable que todos los países miembros de la Unión optaran por una posición conjunta, dados los distintos puntos de vista de unos y otros a lo largo de estos últimos meses. Así, la Política Exterior Común de la Unión quedaría de nuevo en evidencia.

ESCENARIO 2: Tras la reunión entre Belgrado, Pristina y Naciones Unidas en Viena se aceptan las demandas albanokosovares de inclusión explícita del principio de autodeterminación.

Desventajas. Este escenario sería el más duro de todos los posibles, por resultar inaceptable para Serbia, aunque es por el que más apuesta EEUU. No sólo desaparecerían barreras legales para impulsar los principios de autodeterminación en distintas regiones bajo otros nombres, sino que también se rompería con la legalidad consensuada por todos del Acta Final de Helsinki, por lo que todos estos procesos también estarían legitimados.

Se agravaría todavía más la situación de las relaciones de Rusia con EEUU y la UE. La situación política en los Balcanes occidentales se desequilibraría. Con los dos nuevos estados surgidos en el último año - Montenegro y Kosovo - la Antigua Yugoslavia habría dado lugar a seis estados, sin contar con las posibles repercusiones de estos procesos secesionistas en el seno de algunos de ellos como una reacción de los croatas de la Herzegovina, de los serbios de la República Sprska o un nuevo intento de autodeterminación por parte de los albaneses de Tetovo (Macedonia).

ESCENARIO 3: Se mantiene el *statu quo* actual hasta que se consigan alcanzar los objetivos de la resolución 1244.

Ventajas. Sería el escenario más sencillo para todos, puesto que con la ampliación del periodo de tutela por parte de las Naciones Unidas se podría intentar alcanzar los objetivos planteados en 1999. Esto daría lugar a un mayor desarrollo económico y, sobre todo, conseguiría una cierta estabilidad en la región, mientras se ahonda en el funcionamiento democrático de las instituciones en Kosovo y se adquiere un cierto grado de calma en la política interna de Serbia.

OPCIONES PARA ESPAÑA

OPCIÓN A) España continúa posicionada con Francia, Italia y Austria contra la independencia de Kosovo.

Aunque España no está en el Grupo de Contacto con los Balcanes, sí que lo están Italia y Francia, por lo que las posiciones españolas podrían estar apoyadas por dos pesos pesados de la Unión. En el otro lado se encontrarían el Reino Unido y probablemente Alemania. En ambos casos, aunque por distintas razones, la idea es salir del escenario balcánico dado que ya no es una prioridad en la política exterior de ninguno de los dos. Además, España como presidencia de la OSCE puede ejercer algún tipo de presión sobre el resto de miembros de la Unión, por lo que podría jugar un papel crucial a la hora de unificar posiciones e impulsar una decisión de política exterior común en la UE.

Lo más sencillo para la Unión es el mantenimiento de la situación como hasta ahora, si bien, presentando un escenario favorable a la negociación con los Balcanes occidentales para una, no demasiado lejana, incorporación a la UE. De este modo, se alcanzarían dos objetivos simultáneamente: de un lado, España ganaría peso específico en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de la Unión en esta región, por otro se cerraría un frente interno, muy susceptible de abrirse si finalmente se le concediera la independencia a Kosovo.

OPCIÓN B). España se mantiene al margen de cualquier decisión que se tome al respecto de la situación territorial y política de los Balcanes.

Esta opción sería una opción conservadora de continuismo en la política exterior respecto a los Balcanes seguida desde 1996. Aunque este tipo de política no ha reportado al país ningún beneficio político en el seno de la Unión, sí ha obligado a España a jugar un papel seguidista respecto de aquellos estados miembros que han tomado la iniciativa en este sentido.

RECOMENDACIONES

1.- España y la Unión deberían apostar por un mantenimiento del status quo actual en la región balcánica hasta la consecución de un verdadero Estado de Derecho, prosperidad económica y estabilidad política en la región.

2.- España y la Unión deberían impulsar los procesos de adhesión a la Unión Europea de los Balcanes occidentales, y en particular de la adhesión conjunta de Serbia con Kosovo. La visualización por parte de estos países del acceso a Europa es el mejor remedio para una aceleración de sus procesos democratizadores y la moderación de las tensiones nacionalistas.

3.- España, aprovechando su condición de presidencia de la OSCE, debería jugar un papel decisivo para conseguir llegar a un acuerdo lo más consensuado posible entre los principales actores involucrados en este conflicto.

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