



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS  
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

**2**



**FUTURO DE KOSOVO.  
IMPLICACIONES PARA ESPAÑA**



MINISTERIO  
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

# **FUTURO DE KOSOVO. IMPLICACIONES PARA ESPAÑA**

Julio de 2006



**MINISTERIO DE DEFENSA**

## CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicaciones.administracion.es>

Edita:



© Autores y editor 2006

NIPO: 076-06-188-3 (edición en papel)

ISBN: 84-9781-289-1

Depósito Legal: M- 44789 - 2 0 06

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: noviembre 2006

NIPO: 076-06-187-8 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

**FUTURO DE KOSOVO  
IMPLICACIONES PARA ESPAÑA**

## SUMARIO

- **Introducción y enfoque del tema**.....  
Por Juan Ortuño Such
- **Capítulo primero**  
EL FUTURO DE KOSOVO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL.....  
Por Antonio Remiro Brotons.
- **Capítulo segundo**  
FUTURO DE LA KFOR Y SEGURIDAD EN KOSOVO.....  
Por Casimiro José Sanjuán Martínez.
- **Capítulo tercero**  
VIABILIDAD ECONOMICA DEL FUTURO DE KOSOVO.....  
Por Antonio Fonfría Mesa.
- **Capítulo cuarto**  
LAS CONSECUENCIAS HUMANITARIAS DEL CONFLICTO DE KOSOVO-  
METOHIJA(1999/2006)..... Por  
Ricardo Angoso García.
- **Capítulo quinto**  
POSTURA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.INFLUENCIA DEL FUTURO  
DE KOSOVO EN EUROPA.....  
Por Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga.
- **Conclusiones**.....  
Por Juan Ortuño Such
- **Composición del Grupo de Trabajo**.....
- **Índice**.....

# **INTRODUCCIÓN Y ENFOQUE DEL TEMA**

# INTRODUCCIÓN Y ENFOQUE DEL TEMA

Por Juan Ortuño Such\*

*Kosovo recupera el primer plano de la atención internacional en octubre de 2005, después de la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de iniciar el proceso de definición del futuro Estatuto de Kosovo con el nombramiento de un enviado especial del secretario general de Naciones Unidas, Martti Ahtissari.*

*La decisión se había basado en el “informe amplio” elaborado por Kei Eide (del que por su interés se incluye en el trabajo copia del resumen oficial en español, ver Anexo A, p. 00), le acompañaba un documento, consensuado por los “países del Grupo de Contacto” (1) denominado “principios rectores del acuerdo” (del que también se acompaña copia, ver Anexo B, p. 00).*

*Todo ello suponía un cambio en la estrategia inicial de “cumplimiento de estándares antes que determinación del estatuto final” por la de “cumplimiento de estándares y determinación del estatuto final simultáneamente”.*

## **Creación del grupo de trabajo**

*Dado el interés y las implicaciones del cambio, se creó un grupo de trabajo de expertos para aportar valoraciones y sugerencias que pudieran resultar de utilidad.*

*Los criterios establecidos fueron:*

- 1. Reunir expertos en distintas áreas que contaran con experiencia personal sobre Kosovo.*

---

\* Teniente General del ET.( Retirado).Jefe del Eurocuerpo y al Mando de las Fuerzas OTAN en Kosovo, Jefe de la KFOR-3( Abril-Octubre 2000).

<sup>1</sup> Alemania, Francia, Italia, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

2. *Centrarse fundamentalmente en el FUTURO de Kosovo, y sus implicaciones para España y para Europa.*
3. *Aportar valoraciones y sugerencias desde su propio convencimiento personal.*

### **Definición de los capítulos**

0. *Introducción y enfoque del tema: general Ortuño.*
1. *El futuro de Kosovo a la luz del Derecho Internacional: señor Remiro.*
2. *Futuro de la KFOR y la seguridad de Kosovo: coronel Sanjuán.*
3. *Viabilidad económica del futuro de Kosovo: señor Fonfría.*
4. *Las consecuencias humanitarias del conflicto de Kosovo-Metohija: señor Angoso.*
5. *Postura de la comunidad internacional e influencia del futuro de Kosovo en Europa: señor Fuentes.*
6. *Conclusiones: general Ortuño.*

*A lo largo del proceso de redacción de las ponencias se han mantenido varias reuniones de coordinación con intercambios de impresiones de hondura y calado, pero las ponencias lo son a título personal y reflejan con honestidad el parecer y el análisis del autor.*

*El capítulo primero, responde plenamente a su título y analiza en detalle tanto la resolución 1244 en la que se apoya el status actual de Kosovo como las propuestas del Informe Eide y los “principios rectores” del acuerdo entre los países del Grupo de Contacto. Es la mejor entrada hacia las complejidades del futuro de Kosovo.*

*El capítulo quinto, es en cierta manera complementaria, pues ayuda a comprender las razones de las posturas pragmáticas adoptadas por distintos países y grupos en relación con el futuro de Kosovo, de forma clara, directa y convincente, para terminar analizando las consecuencias que puede tener para Europa la independencia de una provincia.*

*El capítulo segundo, ofrece el interés especial de verse obligada a estudiar la seguridad en los distintos países balcánicos, cada vez más interrelacionada. Ofrece*

*una idea completa y dinámica de cómo está evolucionando la seguridad en los Balcanes y la importancia que tiene para el futuro de la zona.*

*El capítulo tercero, hace un análisis en profundidad de los distintos aspectos de la economía kosovar y sus debilidades, en especial la falta de inversiones, concluyendo que no es posible una política fiscal y presupuestaria totalmente autónoma y sugiere algunas líneas de acción concreta.*

*El capítulo cuarto, analiza los desplazamientos de población a consecuencia del conflicto, aporta cifras muy fiables de la distribución actual de los distintos grupos étnicos y apunta graves deficiencias en cuanto a multiétnicidad para el futuro de Kosovo (en tanto no se convierta en miembro pleno de la Comunidad Europea).*

### **Kosovo y el futuro de los Balcanes**

*La desintegración de la Unión Soviética y de la Federación Yugoslava ha generado conflictos en la Europa Suroriental, en especial en la Región de los Balcanes que obligaron a diversas intervenciones de la comunidad internacional.*

*Desde el inicio del proceso por parte de la “Unión Europea” se ofreció a todos los países de los Balcanes la integración en la Unión, una vez cumplidas las condiciones para la misma. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) puso en marcha el Programa “Asociación para la Paz” (APP), con importantes programas de asesoramiento y apoyo para la transformación de las Fuerzas Armadas y estructuras de seguridad a fin de adecuarlas a los estándares occidentales, y en su caso, completada la transformación, integrarse en la OTAN.*

*Esta doble oferta ha sido el verdadero elemento dinamizador, clave para el proceso de transformación del área.*

*Hablando de seguridad, en este momento algunos países del antiguo Pacto de Varsovia son miembros de la OTAN. La antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia y Albania aspiran a ser miembros de la Alianza y ya participan en operaciones fuera de la zona euroatlántica.*

*En la actualidad tanto Bosnia-Herzegovina como Serbia y el reciente país independiente de Montenegro, son candidatos para ingresar en el Programa de APP cuando cumplan todos los requisitos, incluida la entrega de sospechosos de crímenes de guerra.*

*La Unión Europea, tenía planes que preveían una primera conferencia organizada por la Unión Europea a finales del año 2006, fijando criterios y posibilidades de ingreso. Los plazos inicialmente previstos se citan a continuación, aunque estas fechas podrían verse afectadas por la incertidumbre “constitucional” de la Unión:*

- Negociaciones directas o acuerdo de preadhesión entre 2009-2010.*
- Culminación en el 2014-2015.*

Haciendo un rápido repaso de la situación actual de cada país:

- Eslovenia: ha sido el primer país balcánico en incorporarse como miembro de la Unión Europea el 1 de mayo del 2004, e incluso ha ratificado la Constitución Europea y acaba de ejercer la presidencia de la Organización de Seguridad para la Cooperación en Europa (OSCE).*
- Croacia: ha sido reconocida en el mes de junio del 2004 como país candidato a la Unión Europea, y tras el arresto del general Ante Gotovina aspira a ser miembro de la Alianza.*
- Bosnia-Herzegovina: se encuentra en ejecución el paso de la “fase Dayton” a la “fase Bruselas” a fin de cumplir las condiciones de asociación con la Unión Europea. Encuentra serias dificultades por la escasa capacidad del Gobierno Central y la falta de cooperación con el Tribunal Penal Internacional.*

*Las fuerzas se han transferido de la Alianza a la Unión Europea (EUFOR) en diciembre de 2004. No obstante la OTAN sigue manteniendo presencia en Bosnia con misiones de Asociación para el Progreso (reforma de la defensa de Bosnia, lucha antiterrorista y captura de presuntos criminales de guerra).*

- Antigua República Yugoslava de Macedonia: el mismo modelo de cooperación que en Bosnia, se llevó a cabo en la antigua República Yugoslava de Macedonia, donde la Alianza transfirió la responsabilidad de su misión a la Unión Europea en abril de 2003. La OTAN mantuvo un cuartel general con casi 200 efectivos para ayudar a las autoridades de Skopje en el ámbito de la seguridad y la defensa y*

*en los preparativos para una futura adhesión, además de proporcionar apoyo a otras misiones en los Balcanes.*

*Con el reciente triunfo electoral de los conservadores, se acelerará la petición de integración en la Alianza.*

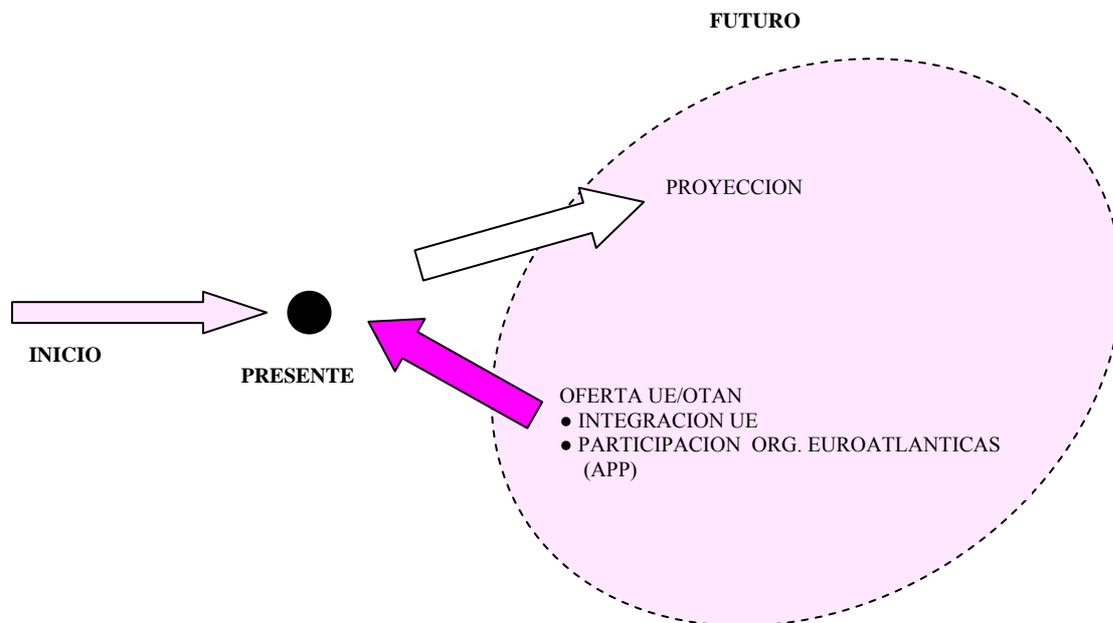
- Montenegro: la campaña del referéndum que separó Montenegro de la Federación Serbia se centró en una idea fuerza casi única: “Separados la entrada en la Comunidad será más fácil y mucho más rápida”...*
- Serbia: Serbia-Montenegro solicitaron su incorporación al programa APP en junio de 2003. Desde entonces mandos militares y funcionarios civiles participan en cursos de orientación de la OTAN, gestión de crisis y operaciones de apoyo a la paz.*

*Se han efectuado importantes progresos en la reforma de la defensa y cooperación inicial con el ICTY (Internacional Criminal Tribune for the Former Yugoslavia), pero ahora está paralizada por la no entrega de Ratko Madlic y por no desistir en la demanda que mantiene contra países aliados y sus dirigentes en el Tribunal Internacional de Justicia.*

*La actitud positiva de Serbia ante el resultado del referéndum de independencia de Montenegro ha merecido alabanzas de la comunidad internacional, y la Unión Europea ha decidido iniciar negociaciones con Serbia y Montenegro para concretar un acuerdo de estabilización y asociación con la Comunidad. No obstante, sigue abierto el gran escollo, el futuro status de Kosovo.*

*Serbia perdió tres guerras; en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, pero paradójicamente, fue el intento de proceder a la limpieza étnica de Kosovo lo que provocó la sensibilización de la sociedad occidental y la intervención de la OTAN. Ahora debe afrontar, en una grave crisis de identidad, las conversaciones sobre el futuro estatus de Kosovo sin demasiadas esperanzas de retenerlo. No será fácil y lo normal es que las conversaciones crispen el espectro político interno a favor de los radicales. Sin embargo, cuando el último cambio se asiente, va a ser histórico y previsiblemente duradero. En ese momento, Serbia deberá encontrar un papel clave dentro del área balcánica en sus relaciones “regionales”, con la Comunidad... y con su peso en la Alianza.*

*Kosovo: provincia Serbia o protectorado de la comunidad internacional, no participa del dinamismo de cambio y emulación que empieza a aflorar en los Balcanes. Su futuro se define por la rama superior de la figura 1, una proyección desde el presente, intentando sólo una mejoría progresiva de los estándares.*



**GRAFICO. Nº 1**

*Mientras, la gran operación en curso, que no es otra que la integración de “todos” los países balcánicos en la Comunidad Europea sigue incompleta, cuando por primera vez en la historia aparece no sólo como posible, sino además, sostenible.*

*De ahí la importancia de alcanzar un acuerdo sobre un estatuto de futuro para Kosovo, asumible por Kosovo y Serbia, que permita la entrada de ambos en la Comunidad.*

*El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al aceptar la propuesta del secretario general, ha puesto en marcha el proceso de discusión para la definición del futuro estatuto de Kosovo, presidido por Martti Ahtissari.*

*En este proceso, de acuerdo con la resolución 1244:*

- 1. La soberanía e integridad territorial de Serbia ha de ser respetada.*
- 2. El acuerdo (final) debe ser el resultado de una negociación entre las partes (hoy las autoridades de Serbia y las autoridades autonómicas de Pristina, con la participación, asimismo, de representantes de las minorías étnicas ausentes de las instituciones autonómicas).*
- 3. Las Naciones Unidas (y la comunidad internacional) pueden prestar su asistencia a la negociación, pueden incluso presionar a las partes, pero no pueden imponer ni forzar un acuerdo por vía autoritaria.*

*A la hora de redactar la 1244 se tomaron como base las “diez claves del plan de paz” que llegaban hasta el límite de lo que Milosevich estuvo dispuesto a aceptar. En el momento actual, el acuerdo tomará como referencia el documento consensuado por los “países de contacto” que, por su interés para el futuro inmediato de las negociaciones se une a este trabajo como Anexo B, p. 00 y que contiene los diez principios rectores del acuerdo sobre el futuro estatuto de Kosovo.*

*El segundo principio ratifica:*

*<<El acuerdo... debe concordar con los valores democráticos y las normas europeas y contribuir a la realización de la perspectiva europea de Kosovo, en particular, el avance de su “proceso de estabilización y asociación”, así como a la integración de toda la región en las instituciones euroatlánticas”>>.*

*Volvamos al Informe Eide:*

*“...Kosovo está en Europa en el futuro de la Unión Europea tendrá que desempeñar el papel más importante en Kosovo...Se debería estudiar la posibilidad de crear un cargo de “alto representante” que cuente con la participación constante de la comunidad internacional en general. Se podría prever un mecanismo de las “Potencias de Bonn” para problemas entre los distintos grupos étnicos.*

*Una “hoja de ruta” para la integración en la estructura internacional brindaría a Kosovo perspectivas reales para el futuro...”*

*De los “principios” se desprende que en ningún momento se plantea la devolución de Kosovo a Serbia para que sea ésta quien asuma un único proceso de integración ya que ni el arranque del conflicto ni el grado de implicación internacional necesario lo hacen posible. El futuro status se dibuja como una independencia “condicionada” a la consolidación de la “multiétnicidad” y con una soberanía “limitada” a través de todo el proceso.*

*De los párrafos extraídos del informe se adivina un proceso en tres fases.*

- Una primera fase en la que se discutiría entre Serbia y Kosovo el estatuto final, impulsadas por la comunidad internacional y bajo la responsabilidad de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Se le irían transfiriendo competencias al gobierno autónomo y se iría aumentando la presencia de la Comunidad Europea de acuerdo con el progreso de los estándares.*
- Una segunda fase, probablemente relacionada con la entrada en vigor del Estatuto con la presencia de un “proceso de estabilización y asociación” con la Comunidad Europea, en la que la ésta asumiría, en nombre de Naciones Unidas, la función hoy realizada por UNMIK y en la que la OTAN seguiría presente.*
- Un tercera fase, cuando Kosovo, reconocido como candidato a la asociación, entre en un proceso “guiado” por la Comunidad, que debería desembocar en su reconocimiento como miembro de la Unión.*

*Tanto en Bosnia-Herzegovina como en Macedonia ha habido transferencias desde Naciones Unidas a la Comunidad Europea, pero la especificidad del caso Kosovar obligan a usarlo sólo como una referencia y no como un modelo.*

**CAPÍTULO PRIMERO**

**EL FUTURO DE KOSOVO  
A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL**

# EL FUTURO DE KOSOVO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL

Por Antonio Remiro Brotóns\*

Sin duda, la manifestación más característica de unilateralismo grupal al margen de la Carta de Naciones Unidas se escenificó en Kosovo, una vez que en marzo de 1999 los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad (que no se molestaron en solicitar), decidieron el bombardeo aéreo de Serbia para servir, se dijo, una causa humanitaria en representación, ni más ni menos, que de la *comunidad internacional*.

Algunos de los Estados que bombardeaban juntos trataron de justificar su acción en términos jurídicos sosteniéndola sobre la base de la *intervención humanitaria*. Así, dando respuesta a una cuestión planteada en la *Cámara de los Comunes*, el responsable del *Foreign Office*, Robin Cook, afirmaba el 29 de abril de 1999 que:

“a la luz de todas las circunstancias, un uso limitado de la fuerza está justificado para ayudar a los propósitos del Consejo de Seguridad y aun sin autorización expresa de éste cuando es el único medio para impedir una aplastante e inmediata catástrofe humanitaria.”

A tal efecto, 1.150 aviones despacharon 25.000 toneladas de explosivos en 25.200 operaciones de vuelo.

No es cierto, sin embargo, que el Consejo de Seguridad estuviese paralizado en Kosovo. Durante el año 1998 y hasta marzo de 1999, actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo había adoptado cuatro resoluciones (1160, 1199, 1203 y 1207), su presidente había formulado varias declaraciones (24 de agosto de 1998, 19 y 29 de enero de 1999), el secretario general presentaba informes mensuales, una Misión de Verificación de la Organización de Seguridad para la Cooperación en Europa (OSCE) estaba

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

desplegada en el territorio... Kosovo estaba, pues, en la agenda del Consejo que había adoptado decisiones, incluso sanciones, y advertido que, de ser preciso, adoptaría otras.

Concluida la campaña militar con el abandono de Kosovo por las Fuerzas Armadas y las autoridades yugoslavas conforme a las exigencias del “acuerdo militar y técnico” de Kumanovo (9 de junio de 1999), el Consejo de Seguridad (resolución 1244 de 10 de junio) asumió la administración de la provincia serbia Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) en términos similares a los aplicados en Bosnia-Herzegovina y en Timor Oriental, dejando en manos de una fuerza autónoma, (KFOR) conducida por la OTAN las misiones susceptibles de implicar el uso de la fuerza armada...

\* \* \*

Siete años después el objetivo de construir una *autonomía sustancial* en un Kosovo multiétnico dentro de una Yugoslavia (una Serbia) unida parece muy lejos de la realidad. En la provincia de la que han desertado las minorías (serbios, gitanos...) ahora acosadas se han estado sentando las bases de un Kosovo independiente *de facto*, habitado sólo por albaneses, financiado y administrado temporalmente por la *comunidad internacional*, cuyos miembros más destacados habían ayudado al desalojo por la fuerza de las autoridades *opresoras*. La UNMIK y la KFOR no supieron convencer a las minorías no albanesas para que permanecieran en sus casas, no supieron proteger eficazmente a los que permanecieron, ni crear las condiciones necesarias para el retorno seguro de los que se fueron. En dirección contraria, grupos terroristas, como el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), fueron elevados a la condición de insurgentes reconocidos y legitimados como partes en una negociación y embrión de las futuras instituciones locales. Cabe sospechar que los dirigentes más radicales de estos grupos han estado detrás, no sólo de los ataques a las minorías serbia o romaní, sino de los atentados contra las personalidades albanos-kosovares moderadas.

En definitiva, la operación armada de la OTAN, su *golpe de comunidad internacional*, lejos de solucionar el problema político, no hizo sino agravarlo. Seguramente, el entorno de paz requerido para negociar la cuadratura del círculo de esa *autonomía*

*sustancial* de Kosovo dentro de Serbia, de la que habla la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, pudo lograrse manteniendo la misión de verificación de la OSCE, que suponía el despliegue sobre el terreno kosovar de 1.500 observadores extranjeros (y otros tantos locales), aplicando medios coercitivos diplomáticos y económicos sobre el régimen de Milosevic y asistiendo eficazmente a quienes, en Yugoslavia (en Serbia), se oponían a él.

Las amenazas de intervención armada y, finalmente, los bombardeos de la OTAN no hicieron sino exacerbar el conflicto, aglutinar a la población serbia frente a quienes dañaban su vida y magras haciendas y ofrecer el perfil más ingrato y miserable de todas las partes interesadas, al estimular la violencia terrorista de quienes no tenían empacho en sacrificar a la población civil si con ello conseguían radicalizar la respuesta del Estado para facilitar la intervención de la OTAN.

Bajo este prisma la sedicente injerencia armada humanitaria, lejos de tener un efecto disuasorio de los conflictos civiles, puede ser uno de sus mejores estímulos; incentiva los crímenes contra la humanidad de las partes enfrentadas; arriesga la comisión de crímenes de guerra por los injerencistas; provoca daños humanos y medioambientales gravísimos; acaba transformando a las víctimas en verdugos y añade obstáculos a la satisfacción de los objetivos políticos con que se trató de justificar la acción armada.

\* \* \*

Hechas estas consideraciones, conviene puntualizar que la *resolución 1244 (1999)*, de 10 de junio, del Consejo de Seguridad *sigue siendo ahora la norma fundamental de referencia para instruir el futuro de Kosovo*<sup>(2)</sup>.

---

<sup>2</sup> Después de esa fecha ha habido numerosas declaraciones del Presidente del Consejo, a las que se hará oportuna referencia, pero sólo se han aprobado dos resoluciones que interesan a la cuestión. Una, la 1345 (2001), de 21 de marzo; la otra, la 1367 (2001), de 10 de septiembre. La primera tuvo que ver con los problemas de seguridad surgidos en la antigua República yugoslava de Macedonia y en algunos municipios del sur de Serbia, de mayoría albanesa, como consecuencia de la violencia extremista, incluidas las actividades terroristas apoyadas, si no protagonizadas, por radicales albaneses y albano-kosovares. La resolución condena estos actos, exhorta a la KFOR a que ponga fin al tráfico de armas y reitera su “firme apoyo a la aplicación cabal de la resolución 1244 (1999)”, *reafirmando* “su compromiso de que se respeten la soberanía y la integridad territorial de la RF de Yugoslavia, la ex República Yugoslava de Macedonia y los demás Estados de la región, conforme a lo establecido en el Acta Final de Helsinki” y apoyando los esfuerzos de los gobiernos yugoslavo y macedonio para “poner fin a la violencia de forma compatible con el estado de derecho”. Antes, el Consejo (mediante una

Numerosas declaraciones del presidente del Consejo de Seguridad lo han reiterado una y otra vez. Así, por ejemplo, una vez que la República Federal de Yugoslavia se transformó en Serbia y Montenegro, el Consejo, por boca de su presidente, afirmaba que la resolución 1244 (1999) “continúa siendo el fundamento de la política de la comunidad internacional respecto de Kosovo” (declaración de 6 de febrero de 2003).

La resolución 1244 (1999) cuenta con dos anexos a los que remite su numeral 1 para proclamar los principios generales en que debe basarse la “solución política” de la crisis de Kosovo (<sup>3</sup>):

El Anexo 1 incorpora la Declaración (sobre los “principios generales para la solución política de la crisis de Kosovo”) formulada en Petersberg, el 6 de mayo de 1999, por el presidente del Grupo de los Ocho (G-8) al término de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo (S/1999/516) (<sup>4</sup>).

El Anexo 2 reitera y desarrolla los mismos principios, añadiendo algunas precisiones sobre la retirada de las Fuerzas Armadas, Policiales y paramilitares de Yugoslavia y el posterior regreso de un número limitado de efectivos militares y policiales para desempeñar una corta serie de funciones tasadas. Este Anexo, sin título, no es sino el documento que se presentó a la aceptación de las autoridades yugoslavas en Belgrado el 2 de junio de 1999 como condición *sine qua non* de la suspensión de hostilidades. Una vez aceptado, se concluyó el acuerdo militar y técnico para su ejecución.

---

declaración de su Presidente, 16 de marzo de 2001) había encomiado “la permanente circunspección” de las autoridades yugoslavas y serbias en el manejo de una situación provocada por las “acciones de violencia de grupos armados étnicos albaneses”. La segunda resolución, la 1367 (2001), considerando que se habían cumplido las condiciones establecidas en los apartados a) a e) del párrafo 16 de la resolución 1160 (1998) y observando “la difícil situación de seguridad que existe en los límites administrativos de Kosovo y en partes de la frontera de la RFY” decidió “levantar la prohibición establecida en virtud del párrafo 8 de la resolución 1160 (1998)” relativa al embargo del comercio de armas, municiones y equipo militar, y disolver el Comité establecido en virtud del párrafo 9 de la misma resolución para el seguimiento de las prohibiciones en ella dispuestas.

<sup>3</sup> Véase también, en el mismo sentido, el párrafo noveno del preámbulo de la resolución.

<sup>4</sup> El Grupo de los Ocho estaba formado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia.

A los efectos que aquí interesan es particularmente relevante el penúltimo de los *principios* enunciados en la Declaración del G-8, de 6 de mayo de 1999, que hace suya el Consejo de Seguridad. Dicho *principio* se refiere a:

“Un proceso político encaminado al establecimiento de un acuerdo sobre sobre un marco político provisional que prevea un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo plenamente en cuenta los acuerdos de Rambouillet y los *principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia* y los demás países de la región, y la desmilitarización del ELK” (énfasis añadido).

Este principio es literalmente reproducido en el numeral 8 del documento del Anexo 2, con una reveladora adición final:

“Las *negociaciones entre las partes para llegar a un arreglo* no demorarán ni perturbarán el establecimiento de instituciones autonómicas democráticas” (énfasis añadido).

De estos párrafos podemos ya extraer ***tres conclusiones***:

1. *La soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia (Serbia) ha de ser respetada.*
2. *El arreglo (final) debe ser el resultado de una negociación entre las partes (que, por el contexto sólo pueden ser hoy las autoridades de Serbia, de un lado, y las autoridades autonómicas de Prístina, de otro, con la participación, asimismo, de representantes de las minorías étnicas ausentes de las instituciones autonómicas).*
3. *Naciones Unidas* (el Consejo de Seguridad, el secretario general), al igual que otras organizaciones regionales (como la OSCE o la Unión Europea) *pueden prestar su asistencia a la negociación*, incluso presionar fuertemente a las partes en pro de la aceptación de determinadas opciones, *pero no pueden imponer ni forzar un arreglo por vía autoritativa.*

La “adhesión de todos los Estados miembros” de la Organización de Naciones Unidas (ONU) “al principio de soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia” se reafirma, además, en el párrafo décimo del preámbulo,

mientras que en el siguiente se hace otro tanto con el llamamiento a “una autonomía sustancial y a una verdadera administración propia para Kosovo” (5).

La conservación de Kosovo dentro de la República Federal de Yugoslavia y, en concreto, de Serbia es confirmada por la previsión –en el numeral 4 de la resolución y en el 6 del documento del Anexo 2- del regreso a Kosovo, bajo la supervisión de la “presencia internacional de seguridad” (la KFOR), de un “número convenido de personal yugoslavo y serbio” para desempeñar unas funciones entre las que figuran la de “mantener una presencia en lugares que son patrimonio nacional serbio” y “en los principales cruces fronterizos” (6). Poco importa el aspecto cuantitativo de esa presencia (cifrada en “cientos y no miles” en una de las *notas* del documento) o el hecho de que este derecho no haya podido ser ejercido; lo que importa, de cara al futuro, es el concepto y su significación desde el punto de vista de la soberanía eminente sobre un territorio.

Es de la mayor importancia subrayar que, si bien la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad invoca expresamente (en el último párrafo de su preámbulo) el Capítulo VII de la Carta, es por lo menos dudoso que esta resolución obligue *como tal* a la República Federal de Yugoslavia (y ahora a Serbia), que en aquella fecha no era considerada miembro de Naciones Unidas por el Consejo de Seguridad y por la Asamblea General. De ahí la significación que adquiere la declaración de que el Consejo “acoge con beneplácito *la aceptación por la República Federal de Yugoslavia*” (énfasis añadido) de los principios y demás elementos necesarios para la solución política de la crisis de Kosovo (7). Puede así decirse que esta resolución encarna en cierto modo un *acuerdo* entre Naciones Unidas –a través del Consejo de Seguridad- y un Estado (al que el Consejo no considera en ese momento miembro

---

<sup>5</sup> Más contundente, el numeral 5 del Anexo 2 se refiere a una “autonomía sustancial *dentro de la RF de Yugoslavia*” (énfasis añadido). Pero la refiere al establecimiento de la UNMIK, lo que neutraliza su valor a los efectos de nuestro razonamiento.

<sup>6</sup> El documento del Anexo 2 preveía que el acuerdo militar y técnico para establecer las modalidades de ejecución de los principios enunciados regularía en este punto: 1) el equipo vinculado con el personal que regresa, 2) el mandato estableciendo sus funciones, 3) la delimitación de las zonas geográficas de sus operaciones, y 4) las normas reguladoras de sus relaciones con el personal internacional de seguridad (KFOR) y la misión civil internacional (UNMIK).

<sup>7</sup> Numeral 2 del dispositivo y párrafo noveno del preámbulo. La resolución “acoge con beneplácito”, además, que la RF de Yugoslavia “esté de acuerdo” con el despliegue en Kosovo de una *presencia internacional civil y de seguridad* “bajo los auspicios de las Naciones Unidas” (numeral 5 de la resolución 1244-1999).

de la Organización) <sup>(8)</sup>, que asume, a su vez, el acuerdo previo de la República Federal de Yugoslavia con quienes la bombardeaban.

En definitiva, *dentro del marco normativo que supone la resolución 1244 (1999), no cabe sino una autonomía sustancial y una verdadera administración propia para Kosovo* que sea compatible con “el respeto de la soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia”, una *“autonomía sustancial dentro de la República Federal de Yugoslavia”*. Un futuro sobre estas bases sólo puede ser el *resultado de un acuerdo entre los representantes de Serbia (como sucesora de la República Federal de Yugoslavia) y los de Kosovo*.

Hay un límite para los representantes de Kosovo: no pueden exigir la independencia ni la asociación o la integración en otro Estado. Hay una obligación para las autoridades federales, la de consentir una autonomía que sea genuina (administración propia) y rica de competencias (sustancial). A tal efecto, la resolución no va más allá de evocar los “Acuerdos de Rambouillet” (numeral 11, a y e).

En la resolución 1244 (1999) los *independentistas* podrían alegar dos puntos para mantener abierta esta opción:

1. que el acápite a) del numeral 11, al enumerar las principales responsabilidades de la “presencia internacional civil” (UNMIK) en la provincia, menciona en primer lugar la de “promover el establecimiento, *hasta que se llegue a una solución definitiva*, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo” (énfasis añadido), lo que podría interpretarse en el sentido de que la autonomía sustancial es un objetivo de la administración provisional que no cierra una *solución definitiva* que vaya más allá.

Sin embargo, este discurso no es sostenible si se tienen en cuenta los demás párrafos de la resolución, a cuya luz lo que se afirma es que la autonomía sustancial es un objetivo que puede ir realizándose ya en la fase de transición mediante el traspaso de competencias de la UNMIK a las instituciones

---

<sup>8</sup> La RF de Yugoslavia renunció, tras la caída de Slobodan Milosevic, a su política de continuidad de la personalidad internacional y membresía de Naciones Unidas de la RFS de Yugoslavia, solicitando en 2000 su admisión en la Organización, como habían hecho años antes las otras Repúblicas que habían formado parte de la Antigua Yugoslavia. El Consejo de Seguridad recomendó a la Asamblea General la admisión en resolución 1326 (2000) del 31 de octubre.

provisionales de autogobierno (<sup>9</sup>), sin esperar a la *solución definitiva* que podrá encarnar en una autonomía *más sustancial*; esto es, podrá mejorar la *sustancia*, pero no cambiar la *sustantividad*.

2. que se habla de una *solución política* (párrafo noveno del preámbulo, numeral 11, f; entradilla del Anexo 1) lo que puede interpretarse como marginación de las consideraciones legales limitativas de una solución que sea aceptada por las partes.

Esta interpretación no es plausible si nos atenemos al texto de la resolución en su conjunto y a su contexto. Salvo en el numeral 11, f, no se habla sólo de la solución *política* sino de los *principios generales* relativos a (o para) *una solución política*, entre los que se mencionan los del respeto de la independencia y de la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia. Es sugerente, en todo caso, que en el Anexo 2 de la resolución las referencias son a una *solución* de la crisis, sin adjetivación alguna.

*Otra cosa es que los representantes de Yugoslavia (Serbia), sometidos a una presión que no se tradujera en coacción (lo que haría nulo el acuerdo) consintieran la independencia bajo condiciones o un estatuto internacionalizado para Kosovo en los términos en que la Constitución de Serbia lo permitiera (reformando la Constitución de ser preciso).*

*No hay normas de Derecho Internacional que prohíban a un Estado la libre disposición de su territorio. Lo que el Derecho Internacional prohíbe es que un tercero, aunque sea el mismísimo Consejo de Seguridad, imponga a un Estado soberano por vía autoritativa la renuncia a una provincia sobre la que ejerce un título legítimo (<sup>10</sup>).*

La resolución 1244 (1999) no se pronuncia sobre la representación de Kosovo. No obstante, cabe plantearse la cuestión en la perspectiva del “derecho de todos los refugiados y personas desplazadas a regresar a sus hogares en condiciones de

---

<sup>9</sup> Esto está bien claro en diferentes apartados de la resolución: numeral 10 de la resolución; sexto principio general del Anexo 1; numerales 5 y 8 del Anexo 2.

<sup>10</sup> No hay que descartar una excepción en los supuestos, hasta ahora carentes de práctica, del Estado calificado como *agresor*. Pero el concepto de *agresión* no parece pertinente en los conflictos domésticos o intraestatales.

seguridad” (párrafo séptimo del preámbulo) <sup>(11)</sup>, derecho cuyo ejercicio es una responsabilidad de la UNMIK (numeral 11, k, de la resolución) contando con la ayuda de la KFOR, que ha de promoverlo estableciendo “un entorno seguro” (numeral 9, c) <sup>(12)</sup>.

Si el entorno fue seguro para el regreso de los albanos-kosovares una vez que se acordó el alto el fuego y la salida de las fuerzas yugoslavas de la provincia, es seguro que este entorno provocó el desplazamiento de un alto porcentaje de serbio-kosovares y de otras minorías étnicas a otras partes de Serbia (y Montenegro) <sup>(13)</sup>. En la medida en que el ejercicio del derecho de retorno en condiciones de seguridad de los individuos que componen estos grupos también kosovares esté pendiente (y los que han permanecido en la provincia carezcan de la seguridad precisa para ejercer sus derechos políticos como ciudadanos y miembros de una minoría) la representación de “Kosovo” a través de quienes ocupan las instituciones provisionales del gobierno autónomo –cuyo establecimiento y supervisión era uno de los objetivos inmediatos de la UNMIK (numeral 10 de la resolución)- es democrática sólo en relación con la mayoría albanos-kosovar.

\* \* \*

La resolución 1244 (1999) puso en manos de UNMIK no sólo la responsabilidad de transferir paulatinamente sus funciones administrativas a las instituciones provisionales, supervisarlas y apoyar su consolidación, sino también la de “facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los Acuerdos de Rambouillet (S/1999/648)” y, “en una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a

---

<sup>11</sup> Véase también el párrafo cuarto del preámbulo. El derecho de todos los refugiados y personas desplazadas a regresar a sus hogares de manera digna y en condiciones de seguridad ya había sido “reafirmado” por el Consejo de Seguridad en medio de las actividades armadas (resolución 1239, de 14 de mayo de 1999, numeral 4). En ese momento los beneficiarios potenciales se localizaban principalmente en el grupo albanos-kosovar.

<sup>12</sup> Véase también Anexo 2, numeral 4, de la resolución. También el numeral 7 del Anexo 2, en relación con la atribución a ACNUR de una función supervisora del ejercicio del derecho de retorno seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas.

<sup>13</sup> Según datos de ACNUR, que recoge el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin (E/CN.4/2006/71/Add.5, p. 7), en abril de 2005 había en Serbia y Montenegro 226.106 personas desplazadas de Kosovo, a las que cabía añadir otras 22.000 desplazadas de sus hogares en el propio Kosovo. Durante 2005 menos de 2000 personas desplazadas pudieron ejercer el derecho de retorno, prácticamente paralizado.

las instituciones que se establezcan conforme a una solución política” (numeral 11, d, e y f de la resolución; numeral 8 del Anexo 2).

Pues bien, el 7 de octubre de 2005 el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, tras considerar el Informe de su enviado especial, Kai Eide, al que había encomendado “evaluar si existen las condiciones para iniciar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, *de conformidad con la resolución 1244 (1999)*” (énfasis añadido), comunicó al Consejo de Seguridad, mediante carta dirigida a su presidente (S/2005/635) a la que acompañaba como anexo el *Informe Eide*, que de acuerdo con las conclusiones de éste, que hacía suyas, había llegado el momento de “pasar a la etapa siguiente del proceso político”, disponiéndose el secretario general al nombramiento, a la luz de las próximas deliberaciones del Consejo, de un enviado especial “que encabezará el proceso para establecer el estatuto futuro”, un proceso que califica como “delicado”.

Como consecuencia, el 31 de octubre el secretario general informó al Consejo (S/2005/708) de su intención de nombrar al efecto al antiguo presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari (y a Albert Rohan, como encargado especial adjunto), lo que fue recibido favorablemente por el Consejo de Seguridad. Este, a su vez, refirió a Kofi Annan “los principios rectores del proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo acordados por el Grupo de Contacto” <sup>(14)</sup>, que habían sido transmitidos al Consejo (S/2005/709). Conviene señalar que los principios del Grupo de Contacto no son en este caso formalmente endosados por el Consejo de Seguridad (aunque la condición de quienes los han acordado es digna de la mayor consideración) y se remiten al secretario general sólo a título de “referencia”.

Lo primero que llama la atención del *Informe Eide* es la desarmonía entre el “examen amplio de la situación de Kosovo” que ofrece y las conclusiones que extrae del mismo. Si el “cumplimiento de las normas” había fijado en ocho puntos la evaluación del progreso de la provincia <sup>(15)</sup>, el examen amplio de la situación de

---

<sup>14</sup> El Grupo de Contacto está compuesto por Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Rusia.

<sup>15</sup> A saber: funcionamiento de las instituciones democráticas, imperio de la ley, libertad de circulación, regreso de los refugiados y desplazados, economía, derechos de propiedad, diálogo con Belgrado y Cuerpo de Protección de Kosovo (v. las *Normas sobre Kosovo*, de 10 de diciembre de 2003, aprobadas en la declaración del Presidente del Consejo, del 12 del mismo mes).

Kosovo es descorazonador en casi todos, a pesar de lo cual se aconseja seguir adelante con el Estatuto. *La política de “las normas primero; el estatuto después”, que había sido sostenida enfáticamente hasta la fecha* <sup>(16)</sup>, *da ahora paso a una política de “las normas y el Estatuto al mismo tiempo”* <sup>(17)</sup>.

La impresión de un lector no prejuiciado es:

1. Que el relator y quienes asumen su Informe no creen que la situación en Kosovo vaya a mejorar en aspectos cruciales del cumplimiento de las normas en un tiempo lo bastante próximo como para dejar el Estatuto para después;
2. Que *todo el mundo* implicado en la “presencia internacional” civil (UNMIK) y de seguridad (KFOR) del territorio está deseando, si no terminarla, sí reducirla drásticamente a la mayor brevedad posible.
3. Que si, por un lado, la mayoría albanos-kosovar y las instituciones autonómicas provisionales, controladas por sus representantes, se muestra cada vez más indisciplinada con la administración civil y militar internacional, la extrema debilidad política de Serbia ofrece, por otro, la ocasión de tratar de obtener de ella lo que en otras circunstancias de menor tribulación no consentiría.

En Kosovo, en efecto, como se describe en el *Informe Eide*, hay hoy un conjunto amplio de instituciones, se está organizando la administración pública, hay servicios públicos en casi todo el territorio... Pero los serbios han optado por permanecer al margen, temen transformarse en un elemento decorativo y los albaneses no han hecho nada para disipar ese temor. La situación económica es, por otro lado, muy negativa, la tasa de desempleo alta y la pobreza generalizada. El proceso de privatización está en marcha, pero arriesga, tal como ha ocurrido con las

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 6 de febrero de 2003, en la que, además, el Consejo “condena la violencia en la comunidad albanesa de Kosovo, así como la violencia contra la comunidad serbia de Kosovo”, subrayando que “es responsabilidad de la mayoría conseguir que las comunidades minoritarias sientan que Kosovo también es su país y que las leyes se aplican a todos por igual”. Trece meses después el Consejo, mediante una nueva declaración de su Presidente, se vio obligado a condenar de nuevo la violencia interétnica que entre el 17 y el 20 de marzo de 2004 se desató en Kosovo... (declaración del 18) en perjuicio, sobre todo de la minoría serbia y de las otras minorías. En la declaración del Presidente de 30 de abril del mismo año el Consejo insistía en que el paso a un proceso para determinar el estatuto futuro de Kosovo de conformidad con la resolución 1244 (1999) “dependerá del resultado positivo de un examen completo” del Plan de aplicación de las normas.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, la primera reacción del Consejo de Seguridad al *Informe Eide* en la declaración de su Presidente de 24 de octubre de 2005: “...a pesar de los problemas que todavía se plantean en Kosovo y en la región en el sentido más amplio, ha llegado el momento de pasar a la fase siguiente del proceso político...En consecuencia, el Consejo ofrece su apoyo sin reservas a ese proceso...”

instituciones, que los albanos-kosovares arramben con todo, empresas y puestos de trabajo, en detrimento de los serbios y de las otras minorías étnicas. No hay ingresos públicos y el imperio de la ley brilla por su ausencia a todos los niveles. No hay capacidad ni voluntad para hacer cumplir la ley. La policía carece de disposición y de recursos para hacer frente a los crímenes *étnicos*, a la usurpación de propiedades inmobiliarias y comerciales, al contrabando, a las extorsiones, a la corrupción, a las mafias organizadas cubierta por la pátina del patriotismo albanés y la solidaridad del clan. No cabe hablar de una administración de justicia propiamente dicha. La sensación predominante es de impunidad. No hay la menor conciencia del servicio público y los ministerios se conciben como patrimonios familiares, partisanos, étnicos. La situación, por lo que se refiere a las bases de una sociedad pluriétnica, es sombría, constata Eide. La seguridad general, aun estable, es frágil. Probablemente sin una presencia internacional sería alto el riesgo de ruptura, la reproducción del escenario catastrófico de marzo del 2004. Eide califica de “compleja y preocupante, especialmente para las minorías” la situación sobre el terreno. Los derechos de propiedad no se respetan ni se garantizan, a pesar de su importancia para la existencia de una sociedad auténticamente pluriétnica. El proceso de repatriación de los serbo-kosovares desplazados y de los miembros de otras minorías está prácticamente detenido. El número de serbios que abandona Kosovo es igual o superior al de los que regresan y probablemente aún sería mayor si tuvieran a donde ir. La atmósfera no es propicia y la pluralidad étnica no es un objetivo compartido por las fuerzas vivas de Kosovo. La persistencia de los campamentos dentro de Kosovo son una afrenta. Las iglesias y monasterios de la Iglesia ortodoxa requieren una permanente protección...

En estas condiciones, cuando el cumplimiento de las normas dista mucho de avanzar, ¿por qué iniciar el proceso de determinación del estatuto futuro de Kosovo? Las razones de Eide son explícitas:

“No habrá ningún momento ideal para abordar el estatuto futuro de Kosovo... Es improbable que postergar el proceso...permita conseguir resultados nuevos y concretos...Todas las partes necesitan una visión más clara al respecto... Es muy importante que ese proceso tenga lugar en momentos en que la comunidad internacional todavía está presente en Kosovo con fuerza suficiente”. La comunidad internacional, dice Eide, “necesitará energía para

lograr avances en el proceso. Naciones Unidas han desempeñado una tarea creíble y notable en el cumplimiento de su mandato en circunstancias difíciles. *Pero su influencia en Kosovo está disminuyendo*” (énfasis añadido).

En todo caso, “se debe avanzar con cautela... El resultado final debe ser estable y sostenible. No se deben establecer plazos artificiales”. Ahora bien, “una vez que haya comenzado el proceso, no puede ser bloqueado y debe llevarse hasta su conclusión” haciendo todo lo posible por evitar un fracaso.

Aunque la *comunidad internacional* de la que habla el enviado especial de Kofi Annan es un concepto evanescente, sin subjetividad internacional, Eide lo va dotando de varias fisonomías cumulativas. Una es la de Naciones Unidas. Otra la de la Unión Europea que, “en el futuro tendrá que desempeñar el papel más importante en Kosovo...y podrá ofrecer perspectivas en el marco del proceso de integración europeo”. A corto plazo la Unión Europea “debería considerar la posibilidad de aumentar su presencia sobre el terreno” y, una vez que se haya determinado el estatuto del territorio ha de esperarse que desempeñe “un papel más importante, en particular con respecto a la policía y la justicia y en la supervisión y el apoyo del proceso de aplicación de las normas”. Cabe considerar la posibilidad de crear el cargo de alto representante de la Unión Europea, al modo aplicado en Bosnia-Herzegovina. Una tercera fisonomía de la comunidad internacional es la de la OTAN, que debe mantener su presencia con contribuciones de Estados Unidos a la KFOR. Una cuarta fisonomía es la de la OSCE, por su experiencia y conocimientos especializados sobre el terreno. Y aún una quinta fisonomía es la de las *Potencias de Bonn*, que podrían articular un mecanismo en los ámbitos relacionados con los problemas entre los distintos grupos étnicos.

Así pues:

“La *comunidad internacional* ha de animar el proceso político para determinar el estatuto futuro de Kosovo, evitando su bloqueo, sin prisa pero sin pausa, descargando la responsabilidad principal civil y policíaca en la Unión Europea y la seguridad militar en la OTAN incluso después de que el estatuto futuro del territorio haya sido convenido. Habrá pues una *tutela* sobre las instituciones, sean cuales sean y con independencia de su relación con la República

Federal de Yugoslavia (Serbia). La *comunidad internacional* ha de expresar de manera inequívoca su decisión de quedarse y apoyar tanto el proceso como su desenlace.

Habrá también una *perspectiva europea (y euroatlántica)* para Kosovo, esto es, la posibilidad de integración en la Unión Europea y en la OTAN. En la medida en que esta *perspectiva* es también la de Serbia (y Montenegro) ha de considerarse la influencia decisiva que puede tener sobre el estatuto futuro del territorio la posición que adopte la Unión Europea (y la OTAN) sobre sus relaciones con estas Repúblicas.

El *Informe Eide* parece situar la perspectiva kosovar en el círculo mayor de la perspectiva serbo-montenegrina al apuntar que “la decisión de la Unión Europea de iniciar negociaciones con Serbia y Montenegro para concertar un acuerdo de estabilización y asociación representa un hito al respecto”. Creo, no obstante, que debe llamarse la atención sobre el hecho de que mientras unos documentos de la Unión Europea se refieren a Kosovo (Serbia y Montenegro), otros, entre ellos las comunicaciones de la Comisión Europea sobre sus políticas en los Balcanes Occidentales, hablan por separado de Kosovo y de Serbia y Montenegro, lo que parece un guiño impropio si se persigue la conservación de la provincia dentro de la República (Serbia) a la que ha venido perteneciendo.

El *Informe Eide* ofrece también algunas propuestas sobre los contenidos del Estatuto futuro:

Una de ellas es la de *crear un espacio protector de los sitios e instituciones de la religión ortodoxa serbia*, que forman parte del patrimonio cultural mundial, con la participación de la *comunidad internacional*.

Otra es la de *profundizar en la descentralización*, en particular permitiendo el establecimiento de vínculos horizontales entre los municipios de mayoría serbia, sin poner en peligro con ello ni debilitar las instituciones centrales de Prístina. De esta manera, cree Eide, se favorecerá la repatriación, serán viables las comunidades minoritarias y se podrá absorber las estructuras paralelas constituidas por estas comunidades para defenderse del avasallamiento de las instituciones controladas por los representantes de la mayoría albano-kosovar. Advirtamos, en todo caso, que *esta*

*descentralización no debe concebirse como el precio de la independencia sino, todo lo contrario, como una exigencia ineludible de la autonomía sustancial del territorio.*

\* \* \*

El documento del Grupo de Contacto tiene en cuenta el *Informe Eide* y apoya las recomendaciones del secretario general de Naciones. Los “principios rectores del acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo” acordados por el Grupo pretenden ser una guía para las “partes interesadas” en una “solución negociada” dentro de un proceso arbitrado por el enviado especial del secretario general, con la suficiente autoridad para “suspender o excluir (del proceso) a cualquier individuo o grupo cuyas acciones considere no propicias para el progreso”.

El resultado final, la decisión definitiva, habrá de contar con el respaldo del Consejo de Seguridad. En este sentido puede decirse que *sobre el acuerdo de las partes interesadas el Consejo se arroga una suerte de derecho de veto* cuya justificación podría encontrarse en su implicación en la situación (amenaza a la paz, presencia internacional) generada en el territorio.

Desde esta perspectiva los “principios rectores del acuerdo” acordados por el Grupo de Contacto no son únicamente las guías que han de seguir las partes interesadas bajo la supervisión del enviado especial del secretario general, sino los parámetros a los que debería atenerse el Consejo de Seguridad a la hora de tomar posición frente al acuerdo. Quizás sea el afán de mantener las manos libres lo que explique que el Consejo se haya limitado a referir estos principios en el anexo a la carta dirigida el 10 de noviembre por su presidente al secretario general sin hacerlos expresamente suyos. No obstante, *el Consejo concede todo el protagonismo al Grupo de Contacto*, pues celebra su intención “de seguir directamente implicado en el proceso político que será dirigido por Naciones Unidas” (Declaración del presidente de 24 de octubre de 2005).

El Grupo de Contacto insta a todas las partes a que establezcan “equipos de negociación unificados y acuerden posiciones comunes”. Esta afirmación puede

producir una cierta perplejidad. Los serbios de Kosovo y otras minorías cuya participación efectiva se desea, ¿son una tercera parte interesada? Si no lo son ¿deben unificarse con los equipos de Serbia, dada la mayor proximidad –si no identidad- de intereses o, por el contrario, deben hacerlo con los equipos de Kosovo, en principio controlados por los representante del grupo mayoritario albano-kosovar?

Lo primero tendría sentido práctico, pues la comunidad de posiciones sería más asequible; lo segundo sería, además de milagroso, satisfactorio desde el punto de vista de los conceptos y valores que defiende la *comunidad internacional*. Un paso previo, que el Grupo de Contacto alienta –solicitando de Belgrado una implicación más activa a tal fin- es el “diálogo constructivo y estable” entre las diferentes comunidades de Kosovo y la participación de los serbo-kosovares en las instituciones del territorio, hasta ahora boicoteadas.

Por lo demás, el documento del Grupo de Contacto se refiere a “los vecinos de la región y otras partes interesadas” a los que “se deberá consultar...según proceda”. Debe entenderse así que, junto a las “partes interesadas” directamente en la negociación, existen otras partes interesadas, entre ellas, pero no sólo, los vecinos de la región, situadas en una suerte de segunda fila, la *fila de la consulta*.

Los principios rectores del acuerdo son diez, el número perfecto, la medida de la excelencia. Algunos se solapan y ninguno predetermina de manera indubitable un Kosovo independiente ni un Kosovo parte integrante de Serbia:

*Los “principios rectores” excluyen expresamente (numeral 6) la partición del territorio o su unión con cualquier otro país o parte de otro país y advierten que cualquier solución unilateral o derivada del uso de la fuerza será inaceptable. Rizando el rizo se refieren al pleno respeto de la integridad territorial de... los vecinos de la región. Pero por omisión dejan abierta la posibilidad de un Kosovo independiente, tanto como de un Kosovo parte de Serbia.*

Los simpatizantes de la primera opción (la independencia) pueden invocar para servir su causa que en el numeral 1 del documento se dice que la solución de la cuestión de Kosovo “deberá ajustarse plenamente... a los

principios democráticos”, lo que significa en todo caso, aunque no sólo, respetar la voluntad de la mayoría, claramente independentista.

Pero los partidarios de la segunda opción (un Kosovo formando parte de Serbia) pueden replicar que según el mismo numeral la solución de esta cuestión también habrá de ajustarse plenamente al *Derecho Internacional*, el cual, desde luego, no alimenta los procesos secesionistas, especialmente en los Estados formalmente democráticos, circunstancia ésta –la de Serbia como Estado democrático- que permitiría, además, volver sobre los *principios democráticos* a los que ha de ajustarse la solución, para señalar que la voluntad relevante ha de incluir también a los ciudadanos de Serbia, que no pueden ser ajenos a lo que ha sido y aún es desde el punto de vista constitucional interno una provincia autónoma <sup>(18)</sup>.

*En el marco del Derecho Internacional el titular del derecho de autodeterminación en un Estado democrático es la población del Estado como tal, no una fracción de ella asentada en un ente territorial menor. La defensa de la integridad territorial del Estado lejos de entrar en conflicto con la libre determinación viene a garantizarla. Además, esa integridad, no sólo está consagrada como uno de los principios fundamentales de la Carta de Naciones Unidas, sino que forma parte del marco de referencia normativo establecido por la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.*

*Sería algo más que indecente sostener la no partición de Kosovo sólo para poner el principio de integridad territorial al servicio de una causa separatista (como pretenden los dirigentes albanos-kosovares y ya se reflejó en la resolución de la denominada Asamblea de Kosovo de 23 de mayo de 2002 y, más recientemente, en la de 17 de noviembre de 2005, aprobada por unanimidad) haciendo pedazos la integridad territorial del único Estado soberano. Pronunciarse por la independencia de Kosovo arruinaría definitivamente, por lo demás, el ejercicio del derecho de retorno de los serbo-kosovares y de los miembros de otras minorías.*

---

<sup>18</sup> “El desmantelamiento de un Estado democrático y la modificación de sus fronteras contra su voluntad no son opciones a considerar”, afirmó el primer ministro de Serbia, Vojislav Kostunica, en el Consejo de Seguridad, el 24 de octubre de 2005. Esto, añadió, “constituiría no sólo un caso sin precedentes en Derecho Internacional y en la acción de las Naciones Unidas, sino también un precedente de graves consecuencias para el orden internacional...Esta cuestión no concierne sólo a un Estado de los Balcanes, sino también a los principios fundamentales de la ONU”.

*Cosa distinta es que Serbia asuma constitucionalmente un derecho de separación, que las normas internacionales no reconocen, pero tampoco prohíben. Por lo mismo, la no partición de Kosovo como línea roja que no pueden traspasar los acuerdos que puedan negociarse entre las partes interesadas se explica como parámetro político, en absoluto como límite legal internacional Se trata de una cuestión constitucional interna<sup>(19)</sup>.*

Obviamente, los diseñadores de estas líneas rojas (la no partición de la provincia, la no incorporación a un tercer Estado) no están pensando sólo en Kosovo, también lo hacen en Bosnia-Herzegovina. Subyace, sin embargo, una cierta contradicción, dos pesos y dos medidas, si se compara uno y otro caso. En Kosovo los fautores de la independencia prohíben la partición del territorio propiciando la de Serbia; por el contrario, en Bosnia-Herzegovina se prohíbe la partición para servir la integridad del Estado soberano. Cabe preguntarse por qué se propone ser *realista* en Kosovo para atender los deseos de la mayoría albanesa, mientras se pretende ser *idealista* o *voluntarista* en Bosnia-Herzegovina para rehusar a la mayoría serbia de la *República Srpska* la realización de sus deseos, no sólo imponiendo la unidad del Estado, sino incluso ejecutando políticas dirigidas al reforzamiento de la autoridad central.

*Ser realista en Kosovo implica mutar la defensa de los derechos humanos que dio pie a una discutible intervención armada en injerencia política al servicio de un movimiento separatista y violento asentado progresivamente en una realidad administrada formalmente por los diferentes rostros de la comunidad internacional.*

Un servicio más sutil, si no a la independencia, sí a una autonomía tan extrema que podría identificarse de hecho con aquélla, cuya mención sería tabú, lo brindan los principios según los cuales Kosovo no ha de representar “una amenaza militar o de seguridad para sus vecinos” (numeral 7), previéndose la inclusión en el acuerdo de “disposiciones específicas sobre los

---

<sup>19</sup> La partición sería la expresión física del fracaso de *la comunidad internacional* en la provincia serbia de mayoría albanesa. De ahí que sea *políticamente incorrecta*. Quienes se oponen a ella advierten que sólo un tercio de los serbo-kosovares habitan al norte del río Ibar, estando los restantes diseminados en pequeños núcleos rurales en el resto del territorio. Si de lo que se trata es de favorecer su protección –por no considerarse garantizada en un Kosovo dominado por la mayoría albanesa- esta circunstancia obligaría al desplazamiento y reubicación de poblaciones. Permitiría, además, el retorno de desplazados a su provincia, si no a su localidad de origen. Una presencia internacional de seguridad seguiría siendo necesaria, en todo caso, en la divisoria, además de una fuerte asistencia económica. .

arreglos de seguridad” (¿Es Serbia el *vecino*?) o aquél según el cual el acuerdo “deberá asegurar que Kosovo puede desarrollarse de forma sostenible tanto económicamente como políticamente y cooperar eficazmente con las organizaciones e instituciones financieras internacionales” (numeral 9).

Dicho esto, los principios proponen un acuerdo que:

1. Contribuya a la realización de la *perspectiva europea* de Kosovo, así como a la seguridad regional y a la integración de *toda la región* en las instituciones euroatlánticas (numerales 1, 2, 6 y 7).
2. Facilite la sostenibilidad de una sociedad multiétnica, con mecanismos apropiados y garantías constitucionales efectivas para asegurar el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluido el derecho de regreso a sus hogares en condiciones de seguridad de los refugiados y desplazados (numeral 3).
3. Proporcione mecanismos que garanticen la participación de todas las comunidades kosovares en el gobierno, tanto central como local, implantando en este aspecto estructuras eficaces de autogobierno local que faciliten la coexistencia de las diferentes comunidades y un acceso mejor y más equitativo a los servicios públicos (numeral 4).
4. Promueva mecanismos eficaces para aumentar la capacidad de Kosovo de imponer el imperio de la ley, luchar contra el crimen organizado y el terrorismo (numeral 8).
5. Asegure el carácter multiétnico del poder judicial y de la policía (ib.).
6. Garantice de manera específica el patrimonio cultural y religioso, en particular las instituciones y lugares de la Iglesia ortodoxa serbia (numeral 5).

El último de los principios, *la presencia internacional civil y militar “durante un tiempo” a fin de supervisar el cumplimiento del estatuto, garantizar la seguridad y proteger a las minorías* (numeral 10), *requiere desde luego un acuerdo más allá del acuerdo de las partes interesadas.*

\* \* \*

El Consejo de Seguridad aprobó el nombramiento de Martti Ahtisaari como enviado especial del secretario general el 10 de noviembre de 2005. Diez días después (del 21 al 27) Ahtisaari realizó su primera ronda de consultas. En febrero de 2006 se iniciaron las negociaciones en Viena.

*Los dirigentes albaneses han asumido los principios rectores del futuro acuerdo convenidos por el Grupo de Contacto sobre la base de su voluntad política (que consideran la del pueblo de Kosovo) de establecer un Estado soberano e independiente.* Es muy significativo que cuando en abril de 2005 el presidente de Serbia, Boris Tadic, anunció que invitaría al presidente de Kosovo, Ibrahim Rugosa, a Belgrado, para mantener conversaciones directas, éste replicara que con Belgrado sólo había que tratar de cuestiones *técnicas*, no *políticas*: “de algunos asuntos se puede hablar sólo después del reconocimiento de la independencia de Kosovo”. Esa voluntad independentista se ha visto reforzada en el transcurso de los últimos meses. Los más radicales han llegado incluso, con ocasión de la visita de Martti Ahtisaari a Kosovo, a principios de junio de 2006, a bloquear el acceso de su delegación a la sede de la UNMIK en Prístina, reclamando el fin de la *tutela* internacional y la proclamación inmediata de la independencia <sup>(20)</sup>.

*Mientras tanto, el cumplimiento de las normas no avanza, incluso retrocede. Dijérase que los dirigentes albaneses (presto para hacerse con la representación de la provincia en la mesa de negociación con una plataforma maximalista) están dispuestos a rendir a los principios el tributo de la palabra (lip service), pero no el de los hechos consecuentes.* Así, han aumentado los actos de intimidación del personal del sistema de administración de justicia, se ha estancado el establecimiento de las municipalidades experimentales de mayoría serbia, debido a la negativa de las instituciones provisionales de Kosovo (dominadas por los albaneses) a delimitarlas, particularmente en el caso de Gracanica. Cabe deducir que *están dispuestos a recibir competencias de la UNMIK para ponerlas al servicio de su causa, la de la independencia del territorio y el control absoluto de sus instituciones, servicios y recursos por los clanes albaneses y los partidos que los sirven.*

---

<sup>20</sup> Véase la información, por ejemplo, en *El País*, 10 de junio de 2006, p. 6.

El inicio del proceso relativo al “Estatuto futuro” de Kosovo, lejos de alentar el diálogo directo entre Belgrado y Prístina, ha supuesto todo lo contrario. Ese diálogo, centrado en la cooperación técnica (energía, personas desaparecidas, retornos, transporte y comunicaciones), no había tenido antes repercusión práctica, debido en parte, según los informes del secretario general, a “la falta de atención y apoyo en las instancias superiores del Gobierno de Kosovo... así como a la falta de preparación técnica de (los) miembros (de sus delegaciones)” <sup>(21)</sup>.

¿Qué otra cosa cabía esperar? Meses después de los incidentes de 17-20 de marzo de 2004 (19 muertos, cerca de un millar de heridos, otras tantas viviendas destruidas, 4.000 nuevos desplazados), el secretario general de Naciones Unidas hubo de constatar en su informe al Consejo de Seguridad que “ni las instituciones provisionales ni los dirigentes de los partidos (albano-kosovares) han investigado el papel de las autoridades públicas que han contribuido a la violencia...o que no han ejercido su autoridad de manera adecuada...” <sup>(22)</sup>. La Asamblea de Kosovo estaba por entonces más ocupada en desafiar a la UNMIK y, en definitiva, a Naciones Unidas, votando el 8 de julio del mismo año hasta 38 enmiendas al marco constitucional establecido por *la comunidad internacional*, combinando el desacato con la usurpación de competencias... Para fin de año, evacuadas (el 23 de octubre) unas elecciones boicoteadas por las minorías, particularmente la serbia, se proponían para la jefatura del *gobierno kosovar* personajes albaneses (Ramush Haradinaj) acusados de crímenes contra la humanidad...

Es explicable que los dirigentes serbios de Kosovo -en particular los representantes de la Lista Serbia para Kosovo y Metohija el principal partido serbio-kosovar- se hayan mantenido al margen de las instituciones provisionales, articulando estructuras paralelas de poder allí, Mitrovica en particular, donde son fuertes. También lo es que las autoridades de Belgrado, dada la actitud de las instituciones provisionales, en manos albanesas, no alienten ahora una participación que en algún momento anterior aconsejaron tibiamente.

---

<sup>21</sup> S/2006/45, de 25 de enero de 2006, VI. .

<sup>22</sup> Informe de 24 de noviembre de 2004.

Los incidentes han ido en aumento. Si en diciembre de 2005 se contabilizaron 175 incidentes relacionados con armas, estupefacientes, trata de seres humanos y falsificación de moneda, su número fue de 238 en enero de 2006, 297 en febrero y 408 en marzo, según consta en los estadillos mensuales que el secretario general transmite al Consejo de Seguridad de conformidad con la resolución 1244 (1999). La conclusión a la que llegaba el último de los informes publicados al redactar estas líneas era: “la situación general en Kosovo se mantiene tensa. Durante el invierno la población se ha visto afectada por las conversaciones sobre el estatuto, la inestabilidad política, los desastres naturales y los problemas de suministro eléctrico. A medida que avance el proceso del estatuto es posible que se registre un aumento de las tensiones étnicas...”<sup>(23)</sup>.

\* \* \*

---

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, el correspondiente a marzo 2006 (S/2006/288, de 10 de mayo de 2006).

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **FUTURO DE LA KFOR Y SEGURIDAD EN KOSOVO**

# FUTURO DE LA KFOR Y SEGURIDAD EN KOSOVO

Por Casimiro Sanjuán Martínez\*

## Situación actual

Tras la campaña aérea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), durante la primavera de 1999, el Gobierno serbio retiró el Ejército y la Policía de Kosovo y firmó un acuerdo que detuvo de inmediato la represión sobre los albanos-kosovares. La Alianza desplegó, en la provincia, una fuerza KFOR (*Kosovo Force*) autorizada por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Acuerdo Técnico Militar firmado incluía la creación de una zona desmilitarizada de cinco kilómetros de profundidad (Zona de Seguridad Terrestre) en el área de Montenegro y Serbia Meridional y la creación de una Comisión Conjunta Consultiva, que serviría como instrumento para mantener un contacto permanente entre el Ejército yugoslavo y la KFOR.

Constituida por casi 40 países, incluyendo a todos los de la OTAN, para llevar a cabo la operación *Joint Guardian*, la misión fundamental de KFOR consistía en proporcionar estabilidad y seguridad a la región. El total del despliegue sumó alrededor de 46.000 soldados.

Kosovo se dividió en cinco áreas asignadas a otras tantas brigadas multinacionales con unas composiciones similares y dotadas de unidades mecanizadas y acorazadas y de helicópteros de entidad diversa.

España aprobó la participación de un batallón, encuadrado en la Brigada Multinacional Oeste, que tenía cómo país líder a Italia. A las tropas españolas se les

---

\* Coronel de Infantería DEM, Jefe del Regimiento de Infantería Mecanizada "CORDOBA" nº 10. Ha participado en KFOR / Operación de la OTAN en Kosovo (Pec) y KFOR / Jefe de Agrupación "CORDOBA" (Istok).

dio cómo responsabilidad la municipalidad de Istok situada en el noroeste de Kosovo.

La KFOR constituye una fuerza de disuasión ante la posibilidad de cualquier agresión y apoya de manera extraordinaria el trabajo del personal de la comunidad internacional, fundamentalmente el de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) que asumió la administración de Kosovo.

El área de cooperación cívico-militar ha venido desarrollando, desde sus inicios, un importante trabajo tanto en el ámbito de operaciones cómo en el de enlace con la población y con todas las entidades presentes en Kosovo. El retorno de los desplazados ha sido un asunto de vital importancia para conseguir la necesaria estabilidad volviendo a la situación existente antes del conflicto. En el verano de 2001 tuvieron lugar los primeros reasentamientos en el valle de Osojane, área de responsabilidad de las tropas españolas.

Con la normalización de la situación conseguida, transcurrido un tiempo después de la entrada en Kosovo, los países de la OTAN han ido reduciendo paulatinamente su participación y la estructura de KFOR se ha adaptado haciéndose más móvil y manejable. La primera reducción importante tuvo lugar en el año 2002 donde más de 20.000 efectivos abandonaron Kosovo.

España no varió sustancialmente su aportación sin embargo adaptó su despliegue a las nuevas exigencias ocupando nuevas instalaciones, más cómodas y adecuadas para una estancia prolongada.

A comienzos de 2004, la entidad de KFOR pasó a ser de 17.000 efectivos, estando previsto dejarlos en 8.000 a final de ese año. España, por su parte, había hecho los estudios necesarios para disminuir de una forma importante su presencia, pero un hecho desgraciado vino a trastocar estos planes y previsiones. A mediados de marzo tres niños albaneses murieron ahogados al caer al río Ibar en Mitrovica culpándose de ello a unos jóvenes serbios. La violencia se generalizó a lo largo y ancho de Kosovo y se produjeron graves agresiones al personal serbio y, de nuevo, quema de iglesias y casas.

Según un balance de la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre los días 17 y el 19 de marzo de 2004 hubo al menos 31 muertos y más de 500 heridos a causa de la violencia. La KFOR no tenía los efectivos y la agilidad suficientes para hacer frente a estos desmanes y controlar rápidamente la situación. El resultado fue una gran pérdida de la credibilidad que con esfuerzo se había ganado desde su despliegue inicial.

Estos hechos hicieron recapitular a la Alianza y al resto de países contribuyentes con tropas a KFOR porque no se podía retroceder en un proceso abierto en el corazón de Europa. En poco tiempo se desplegaron, en el territorio, las reservas operacionales de la OTAN y la situación pasó de nuevo a estar bajo control. Como consecuencia de estos acontecimientos la reducción de fuerzas se paralizó.

A comienzos de 2005 se pensó en reestructurar la fuerza para eliminar las misiones consideradas como rutinarias y centrarse en otro tipo de misiones más específicas. Este es el proceso que se está llevando a cabo en la actualidad con la idea de dotar a la KFOR de mayor movilidad. Tan sólo se han mantenido las escoltas al personal religioso ortodoxo y además se está participando de una forma estrecha con la Policía kosovar implicándoles, cada vez más, en acciones conjuntas para que se aplique la ley sin importar la etnia del individuo que cometa cualquier atropello.

La situación actual en Kosovo, aún pareciendo de total tranquilidad, se antoja volátil y pendiente del resultado de las conversaciones sobre el *status* final de la provincia.

España mantiene en KFOR en torno a 800 efectivos y se convierte así en el quinto país contribuyente, tan sólo detrás de Alemania, Italia, Francia y Estados Unidos respectivamente.

### **Ámbito de la seguridad en Kosovo**

No resulta fácil hacer una valoración de la seguridad en Kosovo sin relacionarla directamente con la situación de otras áreas vecinas. En este sentido conviene analizar de forma somera cuál o cuáles pueden ser los condicionantes que inciden o

pueden hacerlo en la seguridad y cuáles deberán ser las medidas a tomar en cada caso.

En todos estos años de intervención de la OTAN la situación en los Balcanes y en su población ha cambiado sustancialmente. Si antes la amenaza de guerra se extendía por toda la región, ahora sería casi impensable que pudieran reproducirse las hostilidades a gran escala. En la actualidad la integración euroatlántica constituye un objetivo realista para todos los países y entidades, debido, en parte, a la seguridad que ha proporcionado la Alianza. No obstante hay asuntos pendientes que tienen una gran importancia y suponen un serio obstáculo a esta integración. Entre ellos destaca la situación de algunos ciudadanos acusados de presuntos crímenes de guerra que siguen todavía en libertad.

Algunos países vecinos que conformaban el antiguo Pacto de Varsovia se han convertido en miembros de la OTAN con lo que la zona de seguridad y estabilidad se ha ido ampliando en esa región y su entorno. Por otra parte la antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia y Albania aspiran a ser miembros de la Alianza y ya participan en operaciones de la organización fuera de la zona euroatlántica.

En la actualidad tanto Bosnia-Herzegovina como Serbia y el reciente país independiente de Montenegro, son candidatos para el ingreso en el Programa de la Asociación para la Paz (APP) pero las condiciones necesarias para la integración en las diferentes organizaciones internacionales serán un hecho cuando se cumplan todos los requisitos que exige la APP, incluida la entrega de sospechosos de haber cometido crímenes de guerra. En este sentido, no ayuda la postura adoptada por las autoridades serbias con el caso de Mladic.

### *Bosnia-Herzegovina*

La misión de las fuerzas de la OTAN en Bosnia-Herzegovina, varios años después del despliegue en la que fue su primera operación de pacificación, ha culminado felizmente gracias a la mejora de la seguridad en ese país y en el resto de la región. Pero la OTAN es consciente de las amenazas que siguen existiendo, y por eso

mantiene su presencia y su compromiso de fomentar la estabilidad a largo plazo en toda la región <sup>(24)</sup>.

Este fue el motivo de que antes de la transferencia de responsabilidades en Bosnia se hubiera conseguido reducir el número de efectivos aliados en los Balcanes a unos 25.000 de los que 7.000 estaban integrados en la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR). La OTAN sigue presente en Bosnia, después del despliegue de la fuerza de la Unión Europea (EUFOR), con la misión de colaborar en la reforma de la defensa de este país y en la lucha antiterrorista y en la captura de presuntos criminales de guerra.

La cooperación entre la OTAN y la Unión Europea se desarrolla conforme a un conjunto de disposiciones denominadas “Berlín Plus” <sup>(25)</sup>. En la práctica estos dispositivos pretenden evitar la duplicidad innecesaria de capacidades entre las dos organizaciones y garantizar su trabajo en estrecha colaboración. La cadena de mando de la Unión Europea se articula a través de los cuarteles generales de la OTAN en Mons y Nápoles que, a su vez, tienen la responsabilidad de KFOR. Existen planes de contingencia para que las fuerzas destacadas en Bosnia puedan intervenir en Kosovo, y viceversa, atravesando territorio serbio. En este sentido hay que hacer notar que las autoridades serbias han proporcionado todo tipo de colaboración al respecto.

### *Antigua República Yugoslava de Macedonia*

El mismo modelo de cooperación que en Bosnia se llevó a cabo en la antigua República Yugoslava de Macedonia <sup>(26)</sup>, donde la Alianza transfirió la

---

<sup>24</sup> Robert Serry y Christopher Bennett. “La futura implicación de la OTAN en los Balcanes tras el final de la SFOR”. *Revista de la OTAN*. Noviembre 2004.

<sup>25</sup> Berlín Plus es consecuencia de la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza celebrada en Berlín en 1996 cuando se acordó crear una Identidad Europea de Seguridad y Defensa y poner a su disposición los equipamientos de la Alianza.

<sup>26</sup> La Alianza desplegó inicialmente una fuerza militar en la ex República Yugoslava de Macedonia en agosto de 2001 para supervisar el desarme voluntario de los rebeldes de etnia albanesa, autodenominados Ejército de Liberación Nacional, que controlaban amplias zonas de territorio en la parte oriental del país. Este paso constituía uno de los principales requisitos previos para que avanzase el proceso de paz según lo expuesto en el Acuerdo de Ohrid, el documento marco donde se establecía el curso futuro a seguir por el país. Anteriormente un equipo de gestión de crisis de la OTAN había ayudado a la negociación de un alto el fuego con los rebeldes y había persuadido a estos últimos de que apoyaran las conversaciones de paz. La Alianza desempeñó también un papel protagonista en el fomento y la posterior supervisión de una amnistía que

responsabilidad de su misión a la Unión Europea en abril de 2003. La OTAN mantuvo un cuartel general con casi 200 efectivos para ayudar a las autoridades de Skopje en el ámbito de la seguridad y la defensa y en los preparativos para una futura adhesión, además de proporcionar apoyo a otras misiones en los Balcanes.

En el campo de la seguridad se ha mejorado el equilibrio étnico dentro de las Fuerzas Armadas y se ha completado una fase fundamental del Análisis Estratégico de la Defensa, en la que se aprobó una evaluación de las fuerzas necesarias para cumplir los objetivos de defensa del país, así como sus capacidades, equipos y apoyos.

No se puede decir que la antigua República Yugoslava de Macedonia se encuentre ya fuera de peligro. La economía sigue estancada y cabe la posibilidad de que se contagie de la inestabilidad de Kosovo, cómo ya ha ocurrido en anteriores ocasiones.

### *Serbia y Montenegro*

Desde junio de 2003, fecha en que las autoridades serbias solicitaron su incorporación al programa de la APP, los mandos militares y funcionarios civiles han participado en cursos de orientación de la OTAN así cómo de gestión de crisis, operaciones de apoyo a la paz y cooperación entre civiles y militares. Además, las relaciones entre la OTAN y Serbia y Montenegro habían mejorado hasta tal punto que en noviembre de 2003 el entonces secretario general, lord Robertson, pudo visitar Belgrado durante su gira de despedida por la antigua Yugoslavia.

Serbia y Montenegro realizaron, en los últimos tiempos, importantes progresos en la reforma de la defensa y cooperaron con el ICTY (*internacional Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*) , especialmente con la entrega de Milosevic. Pero esa cooperación se redujo y todavía deben cumplirse varios requisitos antes de que ambos países puedan ser admitidos en la APP. Serbia debe entregar a los principales acusados de presuntos crímenes de guerra que se refugian en su

---

posibilitó la transformación del antiguo Ejército de Liberación Nacional en un nuevo partido político, que se incorporó al gobierno tras las elecciones de septiembre de 2002.

territorio, en especial a Ratko Mladic, y desistir de la demanda que mantiene contra algunos países aliados y sus dirigentes ante el Tribunal Internacional de Justicia.

La Alianza está ya proporcionando ayuda a los países vecinos en la reforma del sector de la seguridad con diferentes iniciativas cómo los programas encaminados a la adaptación a la vida civil de los militares desmovilizados y la reconversión de antiguas bases militares para usos civiles. Esto generará un beneficio para ambos porque es más sencillo reconstruir la estabilidad de la región a largo plazo teniéndolo como socio.

La actitud de las autoridades serbias ante el resultado del referéndum por el que Montenegro ha obtenido su independencia ha sido alabada por la comunidad internacional por el impulso proporcionado a la seguridad aunque queda pendiente el asunto de Kosovo que debe cumplir "plenamente" los estándares exigidos en materia de democracia y derechos humanos (<sup>27</sup>).

### *Kosovo*

Aunque las condiciones de Kosovo han mejorado en los últimos años, sigue latente el peligro de que vuelva a producirse un estallido de violencia como el que tuvo lugar en marzo de 2004. Por ese motivo se sigue manteniendo una fuerte presencia militar con unos 17.000 efectivos.

Mientras la cuestión del *status* de Kosovo siga sin resolverse la KFOR tiene una responsabilidad especial en el mantenimiento de un entorno estable según el mandato otorgado por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad y el Acuerdo Técnico-Militar con el Ejército serbio. Además es probable que según se vaya acercando el final de las conversaciones sobre el estatus aumenten las tensiones en la provincia.

---

<sup>27</sup> M.A. Moratinos, Ministro de AAEE, en su visita a Belgrado en Octubre de 2005. En esta entrevista valoró positivamente la voluntad y el diálogo que tienen tanto Tadic como el primer ministro serbio, Vojislav Kostunica, de entrevistarse con las autoridades de Kosovo.

La KFOR y la UNMIK han elaborado planes de contingencia para enfrentarse a un posible estallido de violencia en el futuro. También han procurado conseguir una mayor implicación de las comunidades locales en las cuestiones de seguridad y para ello crearon un organismo denominado Grupo de Ayuda a la Seguridad de Kosovo (<sup>28</sup>). Sin embargo, hasta el momento no se ha conseguido convencer a los serbios de Kosovo de que participen, lo que disminuye seriamente sus posibilidades.

La clave para cambiar la actitud de los serbios de Kosovo puede depender, en última instancia, de las decisiones que adopte el Gobierno de Belgrado pero no es fácil porque los representantes de Kosovo (albano-kosovares) y Serbia, en las conversaciones, tienen posiciones radicalmente distintas. Los primeros desean la independencia plena mientras que Serbia rehúsa otorgarla, por lo tanto, acercar posiciones será un proceso muy duro. Si la situación continúa mejorando será posible una reducción progresiva de las fuerzas militares, pero en la actualidad sin KFOR no es posible asegurar y garantizar la seguridad y se estima aún necesaria una amplia presencia de tropas para prevenir posibles brotes de violencia (<sup>29</sup>).

### **Futuro de la KFOR**

El futuro de KFOR pasa por una reducción más lenta de lo esperado. La transformación de la fuerza es un hecho y para ello desde el cuartel general de Prístina se ha puesto en marcha el Plan *Red Sea Horse* con un concepto basado en una serie de elementos clave como son:

1. Necesidad de conocer al detalle la situación por lo que se considera básico disponer de equipos de enlace que establezcan contacto permanente con la población y proporcionen detallada información. También deberán contribuir a esta actividad otros equipos y unidades. Se pretende disponer de elementos de juicio suficientes para anticiparse a cualquier situación de crisis y, si es posible, evitar que se produzca.

---

<sup>28</sup> Este organismo reúne a KFOR, el Servicio de Policía de Kosovo, la policía de UNMIK y las diferentes instituciones de Kosovo.

<sup>29</sup> Kai Eide. Diciembre 2005. "El interés de Serbia es proteger a la población serbia de Kosovo, dado que este país, en cumplimiento de las resoluciones de la ONU y del acuerdo técnico-militar que puso fin a la guerra de 1999, no tiene presencia militar y, según el gobierno serbio, es lo único que puede garantizar el bienestar y la seguridad de los serbios".

2. Mayor flexibilidad en las fuerzas para llevar a cabo todo tipo de operaciones (incluido el mantenimiento de orden público) en cualquier lugar del territorio. La OTAN estima que los países deberían poner las mínimas limitaciones nacionales posibles en el empleo de la fuerza (*caveats*) pero es una cuestión difícil por los riesgos que entraña. Además existen misiones (que son objeto de controversia) para las que las reglas de enfrentamiento autorizan el empleo de la fuerza letal, por ejemplo en la defensa de propiedades o lugares patrimoniales.
- Mayor apoyo de las reservas de la OTAN. En estos momentos se dispone en Kosovo de una reserva táctica, pero es de pequeña entidad (un batallón disminuido de una entidad de 350 efectivos). Por este motivo, si fuera necesario, se emplearían las reservas operacionales o las estratégicas.

También se considera preciso que KFOR disponga de una amplia variedad de medios de transporte, fundamentalmente helicópteros, y de instalaciones adecuadas para acoger a las unidades que se desplacen fuera de su área de responsabilidad. La capacidad de helitransporte es esencial porque asegura la movilidad requerida para situar tropas rápidamente dónde sean necesarias cuando se produzca una crisis.

Las actuales brigadas se están transformando en agrupaciones multinacionales *Multinational Task Forces*, con diferente estructura, aunque el nivel de mando no varía. Esta transformación se está llevando a cabo en estos momentos y está coincidiendo con los relevos de mando en las brigadas.

El concepto de *Task Force* se caracteriza por la capacidad de estas fuerzas para operar en combinación con otros elementos. Es preciso también que las unidades dispongan de equipos antidisturbios y del adecuado entrenamiento en este tipo de misiones. Además, dada la importancia de la información, se requiere incrementar los medios de obtención como sensores, unidades de reconocimiento, etc. En este sentido se considera básica la disposición de helicópteros y de aviones no tripulados.

Se pretende que cualquier unidad pueda actuar en cualquier parte de Kosovo bajo Control Táctico de la *Task Force* que tenga como responsabilidad esa área. La

finalidad es poder reunir inmediatamente, en el lugar preciso, el nivel de fuerza necesario manteniendo en el resto del territorio un nivel mínimo de presencia. Por este motivo las reservas de la OTAN (operacionales y estratégicas) pasan a tener un papel decisivo.

En el otoño de 2005 fue definida en Nápoles la composición de cada una de las *Task Forces*. Según estas previsiones entre las cinco van a aportar 13 batallones y cada una debe disponer de una fuerza mínima (dos compañías) en disposición de desplegar y operar de forma independiente, en cualquier punto del territorio, durante un periodo de tiempo limitado (tres días), pudiendo además ejercer el mando y control de una fuerza superior.

Existen todavía algunos problemas pendientes de resolver, fundamentalmente de índole logístico. Se necesitan establecer zonas de reunión denominadas *Forward Assembly Areas* en cada una de las *Task Forces* siendo necesarias, por lo tanto, cinco de ellas. Estas áreas deben proporcionar apoyo en todos los servicios a un batallón y además poder apoyar a otro en condiciones limitadas. En la actualidad existen áreas de este tipo preparadas para las reservas de cada una de las naciones líderes pero el problema surge cuando estas unidades se mueven fuera de su área de responsabilidad y es evidente que las reservas deben poder moverse por todo el territorio.

En este caso se les debería proporcionar, al menos, alojamiento y abastecimientos básicos. Lo que está ocurriendo es que, aunque existe capacidad suficiente para albergar a estas unidades, las áreas de alojamiento no pertenecen a la OTAN sino a las naciones (la mayoría con servicios operados por empresas civiles sujetas a contratos diversos) y el resto de contingentes que quiera usarlas debe pagar por los servicios que utilicen.

Esto supone un gasto adicional al que deben hacer frente los diferentes países para poder atender los requerimientos de KFOR. En la actualidad la OTAN no dispone de fondos para hacer frente a estos costes y éste es un obstáculo que la Alianza debe salvar en un futuro inmediato.

Con las fuerzas existentes en Kosovo se puede mantener los niveles mínimos de seguridad en el territorio, y mas teniendo en cuenta la actitud de los diferentes estamentos y en particular la Policía que, según UNMIK <sup>(30)</sup>, está asumiendo cada vez más sus responsabilidades, a pesar de las reticencias que existen en algunos miembros de las minorías. Por todo ello la comunidad internacional estima que KFOR debe mantener su entidad actual con ligeros cambios y adaptaciones en su estructura, hasta que pueda pasarse a otro tipo de participación dependiendo de la situación que se derive cómo consecuencia del resultado de las conversaciones sobre el *status* final.

---

<sup>30</sup> UNMIK. Pristina, 17 de Marzo de 2006.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **VIABILIDAD ECONÓMICA DEL FUTURO DE KOSOVO**

# VIABILIDAD ECONÓMICA DEL FUTURO DE KOSOVO

Por Antonio Fonfría Mesa\*

## Introducción

La resolución 1244 (1999), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se muestra favorable a:

*“una autonomía sustancial y una verdadera administración propia para Kosovo.”*

En este sentido, uno de los planteamientos que incluye dicha resolución recoge el de la existencia de:

*“un criterio integrado para el desarrollo económico y la estabilización de la región (...) incluida la aplicación de un pacto de estabilidad para la Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de fomentar la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación internacional”.* Junto con esta declaración de principios se recoge igualmente, la necesidad de *“apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica”.*

Así, desde el final de la guerra de 1999, se han dado pasos en dos sentidos que favorecen la aplicación de estos dos aspectos. Por un lado el establecimiento de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), cuyo papel de administración temporal y apoyo a la administración local es relevante para la aplicación de ciertos criterios de rigor económico y presupuestario. Por otro lado, el planteamiento de un plan de desarrollo coherente muy orientado hacia el tipo de actuaciones que se aplican a países que pretenden incorporarse a la Unión Europea y que se ha

---

\* Licenciado y Doctor en CC. Económicas y Empresariales, Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Profesor de la Cátedra Almirante D. Juan de Borbón. Actualmente Vicedecano de Estudios de Postgrado de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales de la UCM.

realizado bajo el triple paraguas de Kosovo, Naciones Unidas y la Unión europea, tratando de lograr de este modo, un amplio consenso en sus contenidos <sup>(31)</sup>.

No obstante, es necesario subrayar que la situación de partida sobre la cual construir una economía de mercado, cuyo objetivo es la supervivencia y crecimiento dentro de un entorno competitivo, muy cercano a la Unión Europea –con lo que ello supone en términos de exigencia de estabilidad económico-presupuestaria, de reducciones arancelarias y de libertad de movimientos de personas, mercancías y capitales-, es una situación compleja, como corresponde al resultado de un conflicto bélico y, que a fecha de hoy, no está en disposición de afrontar Kosovo.

### **Situación actual y debilidades de la economía**

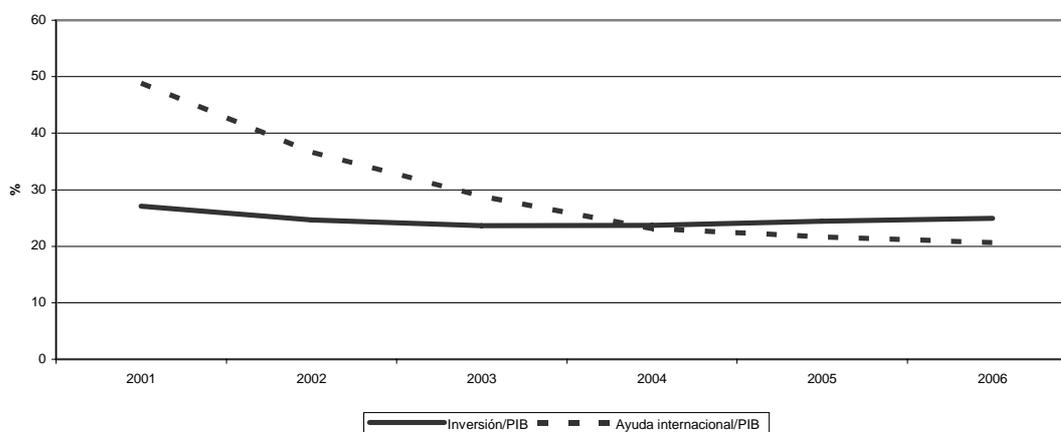
La situación económica de Kosovo durante los últimos años ha estado marcada por varios aspectos que restringen su capacidad de crecimiento y sus posibilidades de autogestión y control de la economía, lo cual dificulta la libertad para instrumentar políticas económicas autónomas. Estos factores pueden resumirse en los siguientes:

1. Después de un crecimiento rápido del Producto Interior Bruto (PIB) en los años inmediatamente posteriores al final del conflicto del año 1999, se observa durante el quinquenio 2002/2006 un importante estancamiento, con una tasa de crecimiento levemente superior al 1%. Este crecimiento, se ha apoyado en las aportaciones internacionales, en cierta capacidad impositiva sobre el comercio y en un estricto control del presupuesto público. A ello hay que unir que la aportación de las ayudas internacionales ha pasado de suponer la mitad del PIB a poco más del 20%, mientras que el esfuerzo inversor se ha mantenido constante, lo cual exige de la producción interna un esfuerzo más elevado, véase figura 1. Bien es cierto que es obligado exigir a la economía de Kosovo una aportación inversora interna elevada, como vía de consecución de una mayor actividad económica y autonomía de las ayudas externas.

---

<sup>31</sup> Bradley, J y Knaus, G. (2004) Towards a Kosovo development plan. The state of the Kosovo economy and possible ways forward. ESPIG Policy Paper, nº 1, Pristina.

**Gráfico 1.- Inversión y Ayuda internacional como porcentaje del PIB**



2. El crecimiento de la productividad del trabajo ha sido muy reducido debido, por una parte a la falta de capital, tanto físico, como tecnológico y humano y, por otra al reducido papel que juegan las inversiones directas internacionales.
3. La reducción de la entrada de ayuda internacional para la reconstrucción. Esta situación impone la necesidad de buscar grados de libertad para la economía de Kosovo a través de la obtención de mejoras de competitividad que sean explotables a través del comercio internacional y de una mayor capacidad de atracción de inversiones extranjeras.
4. El desarrollo del sector empresarial privado es aún muy escaso, por lo que las expectativas de crecimiento basado en una aproximación a la economía de mercado se encuentra lejos de cumplir su papel. Es aquí, donde la legislación ha de cumplir un papel básico, asegurando la propiedad privada y creando las condiciones para el surgimiento de un tejido empresarial dinámico.
5. La tasa de desempleo media de Kosovo se encuentra en el 40%, siendo 20 puntos más alta en el caso de la tasa femenina. Estas cifras muestran una situación claramente insostenible, donde la subutilización de recursos humanos es muy elevada, lo cual posee dos lecturas diferentes. La primera indicaría el elevado potencial de generación de renta que se puede obtener al involucrar estos activos en el sistema productivo, si bien, ello depende de la dotación de capital –dependiente a su vez de la intensidad de la inversión- que acompañe a

esta dotación de trabajo. La segunda lectura se refiere al papel que juega el sector agrario familiar –como forma de economía de subsistencia-, ya que permite reducir la presión sobre el mercado de trabajo.

6. El proceso de reconstrucción llevado a cabo ha sido muy intenso y ha permitido que las infraestructuras básicas, así como las viviendas, estén actualmente en buen estado. En este sentido, la principal fuente de financiación ha sido la ayuda internacional, junto con las fuerzas militares desplegadas en la zona. A partir de ahora, las necesidades habrán de ser cubiertas por inversiones internas cada vez más intensamente.

En el cuadro 1 se resumen dos de los aspectos más relevantes de la radiografía de la economía de Kosovo, la creación de producto y la actividad comercial. El crecimiento económico a través del PIB, muestra un crecimiento muy moderado y el PIB *per cápita*, una evolución negativa <sup>(32)</sup>. En este sentido, es necesario considerar que en una economía de posguerra una parte sustancial de ella se mueve al margen de los cauces legales establecidos, por lo cual el volumen del PIB debe de ser mayor al que muestran las cifras oficiales. Adicionalmente, en varias ocasiones se han modificado las estimaciones del PIB y en todos los casos a la baja <sup>(33)</sup>.

En cualquier caso, la evolución del producto *per cápita* muestra una tendencia negativa que se ha basado en las aportaciones externas sustancialmente. Bien es cierto, que en este punto sería conveniente mencionar que el objetivo en el largo plazo de la economía de Kosovo habría de ser la convergencia con la Unión Europea, pero debido a los niveles de renta de partida, parece muy arriesgado tan siquiera mencionar este aspecto, siendo el PIB de esta región de un porcentaje que se sitúa alrededor del 20% de la media de la Unión Europea.

---

<sup>32</sup> Es necesario subrayar que las estimaciones del PIB per cápita se basan en supuestos sobre la evolución de la población, ya que no hay estadísticas oficiales exactas. Así, se observan importantes discrepancias entre los datos del Ministerio de Medioambiente y Planificación Espacial y los aportados por el Departamento de Política Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>33</sup> FMI (2001) Progress and institution-building and the economic policy challenges ahead, Diciembre.

FMI (2003) Kosovo main indicators, junio.

UNMIK EU Pillar (2004) Kosovo outlook 2004, Paper to the working level steering group, abril.

Agregados	2002	2006	Crecimiento (%)
PIB (mill.euro coorientes)	2.447	2.477	1,2
PIB per per*	1251,0	1194,6	-4,5
Exportaciones (mill. euro) (1)	27,5	48,9 (2005)	77,8
importaciones (mill. euro) (2)	854,7	1.180,0 (2005)	38,1
Déficit corriente (1)- (2)	-827,2	-1131,1	36,7
Tasa de cobertura (1)/(2) (%)	3,2	4,1	28,1

Por lo que se refiere al comercio exterior, la información reflejada en el cuadro 1 muestra una debilidad muy elevada de Kosovo, lo cual se refleja en el abultado déficit corriente y en una tasa de cobertura del comercio más que exigua. Obviamente, en una situación de economía de posguerra no es posible mostrar capacidades competitivas que permitan un volumen elevado de las exportaciones – si bien es cierto que la evolución de éstas es positiva, también se parte de unos niveles muy reducidos-, pero ésta parece ser una de las mayores debilidades de la economía de Kosovo. Ello es así por dos motivos principales. El primero es la ya mencionada falta de capacidad competitiva y dependencia del exterior, como muestra el volumen de las importaciones (<sup>34</sup>), que unidas a la debilidad del tejido empresarial, volcado hacia adentro, genera como resultado unas posibilidades reducidas para competir internacionalmente. El segundo se refiere a la estructura productiva, basada fundamentalmente en una agricultura de bajo valor añadido, si bien es cierto, que es uno de los ámbitos donde las posibilidades o márgenes de actuación son más elevados, sobre todo a través del impulso de actividades productivas relativas a la agroindustria.

<sup>34</sup> Desde este punto de vista no se puede estar de acuerdo con la perspectiva del FMI, que considera Kosovo como una economía muy abierta, cuando esa apertura se concentra únicamente en las importaciones, revelando, por tanto, una importante debilidad de la capacidad productiva interna. FMI (2005) Aide Memorie of the IMF staff mission to Kosovo, 14-25 de julio.

En este sentido, las relaciones comerciales de Kosovo con la Unión Europea suponen un elevado porcentaje del comercio que realiza aquella región, de tal manera que Kosovo importa de la Unión Europea más de un tercio del total de las importaciones que realiza, mientras que exporta de manera más aleatoria, entre un 19% y un 37% del total de sus ventas al exterior. Muy distinta es la situación con respecto a España, ya que esos porcentajes se reducen a cifras inferiores al 1%, cuadro 2. No obstante, el peso que el volumen de comercio europeo posee con Kosovo no llega a ser un porcentaje relevante y en el caso de España es una cifra ínfima, comparada, por ejemplo con los 19.000 millones de euros de ingresos por exportaciones de la economía española.

Con relación a España, es necesario destacar que las relaciones comerciales que se realizaban con la antigua Yugoslavia se acercaban a los 15 y 26 millones de euros – de importaciones y exportaciones respectivamente- en 1999, lo que muestra – salvando las distancias de tamaño de la antigua Yugoslavia, con Kosovo-, una importante reducción de relaciones comerciales, más que proporcional con relación al tamaño. ¿Cómo se puede interpretar esta situación? La respuesta más sencilla cabe buscarla en la contracción de las relaciones económicas que provoca la situación de conflicto derivada de los elevados riesgos. Sin embargo, también es posible una respuesta, algo más elaborada que se fundamenta en el reducido interés político-económico de España en Kosovo.

	2005				2006			
	Exportaciones	%	Importaciones	%	Exportaciones	%	Importaciones	%
España	—	—	431	0,7	9	0,3	640	1,1
UE-25	1.407	55,0	24.098	37,0	532	19,3	20.529	34,9
Total	2.555	100,0	65.092	100,0	2.761	100,0	58.698	100,0

Por lo que se refiere a la composición del comercio, del conjunto de las exportaciones de Kosovo, casi un 70% se deben a alimentación, bebidas y tabaco, cuero y derivados y artículos metálicos, mientras que las importaciones se centran en alimentos preparados y bebidas (18,2%), productos minerales (13,8%), maquinaria y material eléctrico (10,6%) y productos químicos (9,1%), que suponen

más de la mitad de las importaciones de Kosovo. Esta situación muestra una importante debilidad derivada de la diferente complejidad tecnológica de la composición del comercio kosovar, lo cual reclama la necesidad de invertir en capital –físico, humano y tecnológico-, ya que sin estas premisas las posibilidades de aumento de productividad en las que basar el crecimiento serán mínimas.

Por lo que respecta a la política presupuestaria, éste es uno de los problemas más complejos a los que se enfrenta Kosovo. Por una parte, las ayudas internacionales se están reduciendo drásticamente, los ingresos impositivos se mantienen prácticamente inalterados, el crecimiento económico no mejora la capacidad recaudatoria automática y las posibilidades de incrementar la presión fiscal sobre rentas del trabajo y empresas son muy reducidas, ya que, particularmente en este último caso, incidiría negativamente en las posibilidades de creación de empleo y mantendría en la economía sumergida un creciente volumen de empresas.

Adicionalmente, las necesidades de gasto son muy elevadas <sup>(35)</sup> –pensiones, salarios, etc.-, por lo que la aparición de déficit presupuestario es la tónica general, figura 2, siendo éste superior al 5% del PIB. En esta situación, la necesidad de una política presupuestaria estricta es fundamental para mantener la economía saneada. La petición del Fondo Monetario Internacional (FMI) <sup>(36)</sup> ha sido la de ajustar los costes de las políticas a los criterios del Ministerio de Economía y Finanzas, de manera que se consiga un elevado control del gasto. Debido a la elevada capacidad recaudatoria de los impuestos en frontera <sup>(37)</sup> -10% fijo a la importación-, que suponen cerca del 80% de la recaudación impositiva, es posible reducir la brecha entre los ingresos y los gastos corrientes, ya que la imposición directa supone alrededor del 12% de los ingresos impositivos y con muestras de no elevarse en el corto plazo.

## **El futuro económico**

---

<sup>35</sup> Nótese que el gasto corriente absorbe entre un 70 y un 80% del gasto total y el resto se destina a inversiones de capital.

<sup>36</sup> FMI (2005) *Aide Memorie of the IMF staff mission to Kosovo*, 14-25 de julio.

<sup>37</sup> Corker, R., Rehm, D. Y Kostial, K. (2001) *Kosovo. Macroeconomic issues and fiscal sustainability*, FMI

La situación de incertidumbre actual relativa al estatus final de Kosovo supone un importante lastre para el desarrollo económico de la región. Esto es particularmente cierto por lo que respecta a la capacidad de atracción de inversiones desde otros países, ya que la inestabilidad política, los problemas de seguridad y la indefinición precisa de los derechos de propiedad son un obstáculo para la inversión internacional. Adicionalmente, los costes del trabajo no son los más reducidos de la zona, ni la formación de los trabajadores adecuada, en muchos casos a los requerimientos de las empresas multinacionales. La respuesta posible, sería una política basada en la generación de incentivos para la atracción de capitales, pero se encuentra con la barrera del presupuesto, por lo que su capacidad sería francamente reducida.

En este sentido, la aplicación de una política fiscal y presupuestaria totalmente autónoma no parece posible en el corto y medio plazo, ya que una parte relevante de la misma se sustenta en las decrecientes ayudas internacionales. Además, la plena autonomía conduciría a una situación en la que la deuda emitida por la antigua Yugoslavia –de la que una parte se aplicaría a Kosovo-, generaría un nuevo problema presupuestario. Por lo que se refiere a los ingresos públicos, la necesidad de ampliar la capacidad impositiva basada en la evolución de la actividad económica cada vez con más énfasis y, reduciendo los impuestos indirectos fijos –y de claro efecto regresivo-, necesita de una fortaleza en el crecimiento de la producción que hoy no se observa.

Sin embargo, la vinculación de la economía de Kosovo al euro es un acierto que permite mantener un grado de estabilidad monetaria y cambiaria elevado. Sea cual fuere el estatus final, sería aconsejable mantener como moneda el euro -aunque ello implique ciertos problemas dentro de la Unión Europea-, ya que la política monetaria se encontraría anclada a una zona estable, lo cual permitiría cierta estabilidad en los tipos de interés y control de los aumentos de precios, si bien este no es un problema actualmente para Kosovo ya que se encuentra en una situación de deflación.

En el caso de una solución de elevada autonomía para Kosovo, que la mantenga vinculada a Serbia, o a otro país, pero que no implique la independencia total,

surgen dos cuestiones relevantes. La primera se refiere a la fijación de reglas de juego –derechos de propiedad y marco competitivo, fundamentalmente-, acorde con un objetivo compartido en el que la economía de mercado sea la tendencia más clara. Ello no obsta para que –al igual que ocurre en la práctica totalidad de las economías occidentales-, la mitad de la economía se encuentre en manos del sector público, lo cual es más comprensible en una situación como la que vive Kosovo actualmente, en la que el rigor financiero y la presencia en los mercados deben ser elevadas, a fin de permear en los agentes económicos unos comportamientos de mercado libre.

Dentro de este tipo de actividad del sector público cabe incluir la necesidad de potenciar el uso del sistema financiero. La economía de Kosovo está fuertemente basada en lo que se conoce como *cash-economy*, siendo la intermediación bancaria muy reducida (<sup>38</sup>). Esta limitación se plasma en la reducida capacidad inversora –ya que gran parte de la misma se basa en pequeños ahorros y autofinanciación-, lo cual conduce a que los depósitos viables para préstamos sean reducidos y, a causa de la inestabilidad, también sean de corto plazo, por lo cual las inversiones de largo plazo se encuentren en una cota baja. El grado de autonomía que se alcance deberá contemplar en sus bases la relación del sistema financiero de Kosovo con el del área o país con que se vincule. De esta relación depende buena parte de la capacidad de financiación de la economía kosovar y las posibilidades de crecimiento de los sectores productivos.

### **Algunas líneas de actuación concretas**

La incertidumbre existente sobre el futuro político y el *status* final de Kosovo suponen una importante limitación en cuanto a la actuación de la política económica en una zona altamente inestable. Sin embargo, es posible trazar algunas líneas que aporten soluciones orientadas hacia un desarrollo equilibrado en el medio y largo plazo. En concreto, tal y como se desprende del análisis realizado cuatro serían los ejes principales de dicha actuación:

---

<sup>38</sup> Esta perspectiva es la utilizada por el Banco Mundial (2004) Kosovo Economic memorandum, Report n°: 28023-KOS

1. Un *marco legislativo* que cumpla un papel claramente orientado a la instauración de una economía de mercado. En este sentido, es necesario establecer unos derechos de propiedad que permitan la generación de un tejido industrial de origen interno, que se mueva al amparo de una normativa que reconozca, como piedra angular, la propiedad privada de los medios de producción. Igualmente, este marco otorgaría garantías a los potenciales inversores extranjeros sobre la propiedad de sus inversiones productivas, lo cual reduciría los riesgos asociados a cuestiones políticas del futuro de Kosovo.

Además, es necesario un marco mínimo en el que se desenvuelva el mercado de trabajo, estableciendo un salario mínimo digno que no constituya un apreciable incremento de los costes del trabajo, pero que permita dinamizar la demanda de bienes y servicios. Junto a ello, una duración adecuada de los contratos orientada a la obtención de capacidades (incluyendo formación) que guíen los incrementos de productividad.

2. Finalizar el *proceso de privatización* de las sociedades públicas, permitiendo que los trabajadores puedan participar en su reorganización a través de una agencia estatal que distribuya entre ellos parte de la propiedad, particularmente en aquellos casos en los que pueda ser más difícil la atracción de capitales, lo cual conduciría a la creación de cooperativas con apoyo público. Esta actuación posee tres virtudes claras. La primera es mostrar que realmente se desea ir hacia una economía de mercado, la segunda que las fuerzas del mercado reducirían los problemas de corrupción existentes y, finalmente, se otorgaría a los propios trabajadores la posibilidad de gestionar la marcha de la empresa.
3. Incentivar las *mejoras de productividad*. Para ello dos vías complementarias serían adecuadas. La primera, a través de su reconocimiento en los salarios, de manera que se vincule una parte de ellos a la productividad obtenida. La segunda, generando incentivos fiscales –por ejemplo rebajando en un porcentaje el impuesto de importación- a las importaciones de maquinaria y otros *inputs* necesarios para la producción en aquellos sectores en los que se trate de impulsar especialmente la capitalización.

Dado que los aumentos de productividad en el medio y largo plazo se encuentran fuertemente vinculados a la dotación de capital humano, sería necesario insistir en la formación de los trabajadores –y desde edades anteriores a la entrada en el

mercado de trabajo-, particularmente en los ámbitos de la formación profesional y la educación básica.

4. Los tres aspectos anteriormente reseñados irían en la dirección de mejorar la *competitividad* de Kosovo. Para ello, adicionalmente, es necesario que se definan de forma clara las bases sobre las cuales asentar la competitividad de su economía. Dada la situación actual, la estructura económica y la trayectoria de Kosovo, la competencia en términos de costes debería ser uno de los pilares básicos de su capacidad competitiva.

El control de los costes salariales, junto con incentivos (fiscales, básicamente) a la reinversión de los beneficios empresariales serían dos vías posibles para incrementar la competitividad de costes y mejorar la capacidad productiva de las empresas. Junto a esto, sería necesario establecer unas prioridades sectoriales que supongan un desarrollo estratégico basado en ventajas históricas de la economía de Kosovo –algunos subsectores agrarios y mineros- por una parte y, por otra en la identificación de sectores con proyección de futuro, que requieren una mayor formación y capital tecnológico.

Un último aspecto a abordar es el relativo al papel de España en el desarrollo económico de Kosovo. Tal y como se ha dejado claro en párrafos anteriores, hasta ahora las relaciones económicas entre España y Kosovo han sido muy reducidas. Sin embargo, con la vista puesta en el futuro más inmediato, cabe hacerse una pregunta, cual es: hasta qué punto desea involucrarse España en la realización de actividades económicas con y en Kosovo. Las vías posibles serían a través del comercio y de la inversión directa. Bien es cierto que esta última vía es más arriesgada, pero la primera puede ser una oportunidad para mostrar cierta presencia económica que no se circunscriba únicamente a Kosovo, sino que amplíe su radio de acción hacia otros países de la zona. Además, dados los bajos niveles de renta existentes, la capacidad de crecimiento es elevada y debido a las perspectivas de ampliación de la Unión Europea hacia estos países, podría ser una baza estratégica para España en el medio plazo.

En este sentido, no sería desdeñable la consideración de generar grupos de potenciales exportadores e inversores en la zona que, con ciertos apoyos –de información, posibilidades de nichos de mercado, seguros de riesgo de inversiones,

etc...-, pudieran considerar en el corto y medio plazo, la oportunidad de involucrarse en esta área. Particularmente, algunas empresas que poseen ya lazos económicos con países cercanos, podrían utilizarlos como plataformas de exportación hacia los Balcanes y, especialmente hacia Kosovo.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LAS CONSECUENCIAS HUMANITARIAS DEL CONFLICTO DE KOSOVO-METOHIIJA (1999/2006)**

# LAS CONSECUENCIAS HUMANITARIAS DEL CONFLICTO DE KOSOVO-METOHIIJA (1999-2006)

Por Ricardo Angoso García\*

## Introducción

Desde la salida de las Fuerzas de Seguridad serbias, en junio de 1999, y el posterior despliegue de la Alianza Atlántica en la región de Kosovo, se han producido en la región notables cambios demográficos, importantes desplazamientos de población y un sinfín de hechos violentos, que tuvieron su máximo exponente en los incidentes organizados contra la población serbia y sus propiedades en marzo de 2004.

La comunidad internacional, liderada por las Naciones Unidas –UNMIK (*United Nations Interim Administration in Kosovo*) bajo la protección, asistencia y ayuda de la Alianza Atlántica –KFOR (*Kosovo Force*), se ha mostrado incapaz de garantizar un marco de seguridad para todos los ciudadanos de la región y lograr, tal como era su objetivo e intención en los prolegómenos de la intervención militar, un “Kosovo multiétnico y democrático”.

De la misma forma, la democratización del país se ha efectuado sin la participación de las comunidades no albanesas y sin la presencia de los serbios, que se han mostrado muy críticos con el actual estado de cosas, en las instituciones regionales. Pese a tener asignado un número de escaños por cuota, los serbios no han participado en el proceso de vertebración y articulación de la administración regional de Kosovo, debido a que consideran que el actual marco político no garantiza sus derechos y que sus libertades, a todos los niveles, se ven muy restringidas por la ya citada falta de seguridad. En el presente estudio analizaremos los cambios obrados en la región desde la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

---

\* *Periodista y politólogo. Miembro de Dialogo Europeo y Amnistía Internacional.*

(OTAN) y el posterior acuerdo entre la comunidad internacional y Serbia, en junio de 1999 <sup>(39)</sup>, y las consecuencias humanitarias que ha tenido para el territorio todo lo acaecido desde ese año hasta ahora.

### **Situación anterior a la intervención de la OTAN: el censo de 1991**

El último censo realizado en Yugoslavia data del año 1991. En el mismo se señala que en la región de Kosovo, con un 1.995.000 habitantes, había un 82,2% de albaneses, algo más de un 10% de serbios, un 2,9% de musulmanes, un 2,2% de gitanos y un 2,7% pertenecientes a otras minorías, pero sobre todo búlgaros, croatas, turcos y arrumanos.

La mayor parte de los albaneses de la región son musulmanes, aunque el experto británico Hugh Poulton <sup>(40)</sup> considera que unos 50.000 albaneses de Kosovo practican la religión católica y que las cifras sobre la población gitana, que generalmente se censa como perteneciente a otra comunidad étnica, podrían ser mayores.

Los serbios vivían agrupados sobre todo en torno a los grandes municipios, como Gracanica, Pec, Prizren, Prístina y Urosevac, y en algunas áreas rurales cercanas y agrupadas en torno a la frontera con Macedonia, Montenegro y Serbia. Los serbios eran mayoría en los siguientes municipios: Leposavic, con el 87% del censo; Zvecan, 78%; Zubin Potok, 74.61%; Štrpce, 64.15%; y Novo Brdo, 58%. En total, vivían en Kosovo antes del conflicto unos 200.000 serbios.

La cifra de los gitanos varía de una organización a otra. Según fuentes de la revista *Voice of Roma*, antes de la intervención de la OTAN había en Kosovo entre 120.000 y 150.000 romas, que también aparecen en el censo como egipcios y ashkali, y la mayoría de ellos utilizaban el albanés como su lengua materna, por lo que muchos aparecen en el censo como pertenecientes a dicha etnia. La cifra oficial, sin embargo, era mucha más baja: serían unos 42.000.

---

<sup>39</sup> Los acuerdos firmados entre las partes fueron los de Kumanovo.

<sup>40</sup> Ver su estudio *Balkans. Minorities and States in conflict* (Londres, 1994).

## **Las consecuencias de la guerra (1998/1999)**

La guerra en Kosovo provocó un desplazamiento masivo de la población albanesa en un principio, un número de víctimas civiles notablemente inferior al que los medios señalaron en los orígenes del conflicto y un número alto de bajas entre las fuerzas policiales y militares serbias. También hubo un alto número de bajas civiles en los ataques efectuados contra objetivos supuestamente “militares” en Serbia.

En este conflicto, en lo que respecta a las víctimas, distinguimos dos fases claramente diferenciadas:

1. En la primera fase de del conflicto, que va desde febrero de 1998 hasta marzo de 1999, en que la lucha sólo se desarrolla entre el Ejército de Liberación de Kosovo (UCK) y las fuerzas serbias, se contabilizan unas 1.000 víctimas entre los civiles, y cerca de 460.000 personas tuvieron que abandonar sus hogares. También se produjo un número indeterminado de arrestos y detenciones con resultados inciertos.
2. La segunda fase del conflicto comienza con la intervención de la Alianza Atlántica, en marzo de 1999, y termina en junio de ese mismo año, cuando se firma en Kumanovo el denominado Acuerdo Técnico Militar entre la fuerza para Kosovo y las autoridades de la ahora extinta República Federal de Yugoslavia. Según fuentes serbias, hay que señalar que se produjeron unas 600 bajas entre sus soldados durante la campaña, aproximadamente la mitad de ellos en enfrentamientos con el UCK. También hubo unos 10.000 civiles albaneses y serbios muertos, asesinados y víctimas de los combates entre el UCK y las fuerzas serbias. En lo que respecta al drama humanitario, hay que reseñar que unos 863.000 civiles albaneses se convirtieron en refugiados y 590.000 en desplazados. Todos volvieron a sus casas tras el establecimiento del régimen de protectorado internacional para Kosovo.

También el Departamento de Justicia de la UNMIK tiene reportados y contabilizados unos 2.464 desaparecidos, la mayor parte de ellos desaparecidos durante los enfrentamientos entre el UCK y las fuerzas serbias y durante la intervención de la OTAN.

En total tendríamos unas 12.000 víctimas entre civiles y militares de los dos bandos, siendo el porcentaje de los albaneses aproximadamente el 80% de las bajas. Fuentes serbias, sin embargo, consideran que el número de civiles albaneses sería sensiblemente inferior y que en ningún caso llegarían a las 10.000 las víctimas.

### **Los refugiados y desplazados (1999/2006)**

Tras la salida de las fuerzas de Serbia <sup>(41)</sup> un elevado número de serbios, croatas, gitanos y, en general, no albaneses abandonaron el territorio de Kosovo. Fuentes serbias elevan esta cifra a unos 300.000 no albaneses los que han abandonado Kosovo desde la llegada de las fuerzas de la OTAN al territorio, algo que parece harto improbable pues sería casi la cifra total de todas las poblaciones minoritarias en el censo de 1991. Además, según estas fuentes, habría unos 100.000 serbios todavía en Kosovo. Una cifra más realista se acercaría a algo más de 260.000 personas no albanesas las desplazadas y refugiadas por la presión y el terror a que se ven sometidas por los nacionalistas radicales albaneses.

Aproximadamente, el 80% de esta población refugiada o desplazada es serbia; el Gobierno de Belgrado los considera “desplazados” y no “refugiados”, ya que sostiene que el territorio de Kosovo sigue estando bajo su soberanía y que la situación actual es provisional. Los desplazados se reparten en 408 centros distribuidos por toda Serbia y también en algunas zonas consideradas seguras de Kosovo, como la ciudad de Gracanica, Prizren y la zona serbia de Mitrovica.

Una de las poblaciones que más ha sufrido la limpieza étnica desde el año 1999 ha sido la etnia gitana, ya que como explicaba el periodista Dzavit Berisa los roma fueron identificados por los nacionalistas radicales albaneses como aliados de los serbios durante el conflicto. Desde la retirada de las fuerzas serbias, tal como han denunciado numerosas organizaciones gitanas, centenares romas han sufrido el ataque violento de los grupos radicales.

---

<sup>41</sup> Montenegro, pese a formar un solo Estado entonces con Serbia, se negó a participar en las tareas militares y policiales en Kosovo.

Según varias fuentes, quedarían viviendo en Kosovo entre 20.000 y 40.000 roma en la actualidad, habiendo sido una de las comunidades minoritarias que más habría sufrido desde la intervención de la OTAN. No obstante, como ya hemos dicho antes, el problema radica en que una buena parte de los gitanos o roma censados en la región aparecen como albaneses en los censos. También es muy difícil establecer la cifra oficial de gitanos de Kosovo que permanecen al día de hoy como refugiados, debido a que muchos de ellos no se han refugiado o desplazado hacia Serbia o Montenegro, sino que viven en campos de refugiados en Macedonia y otras partes de la región. Oficialmente en Macedonia hay unos 2.500 refugiados roma, según la Organización No Gubernamental (ONG) Human Rights Watch <sup>(42)</sup>, aunque la cifra podría ser sensiblemente superior ya que este número no incluye a los que están fuera de los campos de acogida:

«Hoy, casi seis años después de los “bombardeos humanitarios” y de la creación de un protectorado de Naciones Unidas, Kosovo es uno de los lugares más peligrosos del mundo para los gitanos. Pocos roma –las estimaciones hablan de entre 22.000 y 25.000- se han quedado allí, en comparación con los 150.000 que vivían allí antes de la intervención de la OTAN en Kosovo», aseguraba el periodista especializado en asuntos gitanos Carol Bloom.

Naciones Unidas han ofrecido algunos datos sobre los desplazados en Kosovo, tanto atendiendo a su composición regional como a su pertenencia étnica. Por regiones, los desplazados que hay en la zona pertenecen a las siguientes provincias, cuadro 1.

**FIGURA 1. DESPLAZADOS INTERNOS DE KOSOVO DEPENDIENDO DE SU REGIÓN DE ORIGEN**

Region	Serbia	Montenegro	Total
Kosovo – Pristina	87,420	8,135	95,555
Pec	44,986	18,180	63,266
Kosovo – Gnjilane	32,042	245	32,287
Kosovska Mitrovica	18,423	1,835	20,258
Prizren	29,910	1,105	31,015
Total	212,781	29,500	242,381

<sup>42</sup> Datos del año 2005.

Y por etnias, la composición es la que se detalla a continuación:

**FIGURA 2. DESPLAZADOS INTERNOS DE KOSOVO ATENDIENDO A SU ORIGEN ÉTNICO**

<b>Grupo étnico</b>	<b>Serbia</b>	<b>Montenegro</b>	<b>Total</b>
Serbios	207,500	18,500	226,000
Roma	30,000	7,000	37,000
Musulmanes	13,500	1,500	15,000
Otros grupos	6,500	2,500	9,000
Total	257,500	29,500	28,700

En lo que respecta a los retornados, es decir, los desplazados internos o refugiados que han regresado, hay que reseñar que Naciones Unidas señalan el escaso número que se ha producido entre los años 1999 y 2006: apenas 11.000 casos. Los dos principales problemas con que se encuentran los serbios que quieren regresar son que sus propiedades y viviendas han sido destruidas y que el clima de seguridad no está garantizado todavía por las fuerzas internacionales presentes en la región.

### **Los desaparecidos**

Naciones Unidas crearon en el año 2002 la Office on Missing Persons and Forensics –una suerte de comité de investigación para la resolución de los casos de desaparecidos en Kosovo- a raíz de las numerosas denuncias efectuadas tanto por serbios y albaneses. El número oficial de desapariciones denunciadas en la región se elevaba a las 5.264, de las cuales 2.700 fueron aclaradas por esta Oficina, bien porque las autoridades serbias clarificaron 979 casos y porque aparecieron en Kosovo los restos humanos de otros 1.700 desaparecidos.

En la actualidad, atendiendo a los datos oficiales publicados por esta Oficina, hay en Kosovo unos 2.464 desaparecidos, de los cuales 1.774 pertenecen a ciudadanos de la etnia albanesa y otros 690 a miembros de las comunidades no albanesas de la región, mayoritariamente serbios. Naciones Unidas, según su informe de diciembre del año 2005, trabajan por el esclarecimiento de estas desapariciones y han continuado con las exhumaciones de cadáveres durante todo el año 2006.

Señalar, por último, que las autoridades de Belgrado colaboran con Naciones Unidas en el esclarecimiento de estas desapariciones, aunque hay que reconocer que algunas de ellas quizá nunca lleguen a aclararse y será muy difícil dar con restos humanos. Se habla que algunas de las víctimas pudieron ser trasladadas a bases militares serbias durante la guerra y estarían enterradas en recintos militares todavía no determinados. En estos casos, la colaboración de los testigos y de las autoridades serbias es vital para esclarecer las desapariciones.

### **Ataques terroristas tras la intervención de la OTAN (1999/2006)**

En septiembre de 2003, el Gobierno serbio publicó un libro-informe titulado *Albanian Terrorism and Organised Crime in Kosovo-Metohija*, donde se enumeraban los atentados y ataques realizados por los distintos grupos radicales albaneses contra las minorías étnicas de Kosovo y sus propiedades. Sus fuentes eran, aseguraba este informe, Naciones Unidas y las ONG operando en la zona.

Según el prolijo Informe, entre junio de 1999 y agosto de 2003 se habrían producido unas 6.571 acciones terroristas, de las cuales 5.962 habrían sido contra ciudadanos serbios y el resto contra miembros de otras minorías, incluyendo aquí a albaneses. El número de muertos causado por estas acciones es de 1.206 y el de heridos se eleva hasta los 1.319 civiles y 15 policías. También ha habido 856 secuestros, una cifra altísima para un territorio tan pequeño, de los cuales la mayoría no se han esclarecido y un número indeterminado han pasado a engrosar las listas de los miles de desaparecidos que hay en la región.

Hay que destacar que este informe fue publicado antes de los sucesos del año 2004 y que el mismo año 2003 terminó con un alarmante aumento en el número de las acciones terroristas. Un cálculo más o menos realista, y a tenor de lo que ha ocurrido desde entonces, elevaría el número de víctimas hasta las 2.000, sin contar los desaparecidos de la lista elaborada por Naciones Unidas, y los heridos superarían esa cifra. Fuentes serbias consultadas por el autor, como el periódico en español *Semanario Serbio*, elevan esta cifra hasta las 3.000 víctimas, aunque parece quizá demasiado elevada y tampoco está rigurosamente contrastada.

## **El patrimonio histórico**

Numerosos monasterios, conventos e iglesias ortodoxas han sido dañadas desde la intervención de la OTAN en 1999 y el establecimiento del régimen de protectorado internacional. Para los serbios, estos centros del ortodoxismo, de indudable valor histórico y artístico, tienen un gran significado, pues constituyen la cuna de la nación serbia. El jefe religioso de la región, el obispo Artemije, cifraba en unos 150 el número de edificios religiosos destruidos desde el año 1999 hasta ahora.

Por citar tan sólo algunos ejemplos de hasta donde llega la destrucción material, hay que reseñar que durante los sucesos de marzo de 2004 fueron atacados el monasterio de Arhangeli, donde sus monjes tuvieron que ser evacuados por las fuerzas de la KFOR ante la manifiesta hostilidad de los albaneses radicales; varias iglesias del siglo IV en Lipaljan; la iglesia de Ljeviska, del siglo XIV, en Prizren, fue seriamente dañada; también la iglesia de Klina, junto con muchas viviendas y la residencia de los sacerdotes, fue destruida en el último ataque contra los serbios y, como último ejemplo, en la iglesia de Devic, donde está enterrado el Santo Joanikie, los albaneses radicales intentaron sacar al difunto que reposaba desde hacía siglos y, al fracasar en el intento, tiraron los cálices y otros utensilios de misa a un pozo y escribieron encima del altar las siempre recurrentes siglas del UCK.

Aparte de estos ataques constatados, otras 50 pequeñas iglesias, conventos y monasterios y casi unas 4.000 viviendas de serbios fueron destruidas, la mayoría parte de ellas incendiadas y declaradas en ruinas por Naciones Unidas, durante los ya referidos incidentes acaecidos en marzo de 2004.

Mención aparte merece el famoso monasterio de Zociste, cerca de Orahovac, atacado por radicales albaneses pese a contar con protección internacional. Hace unos meses un grupo de monjes de este monasterio, dedicado a los santos ortodoxos Cosmas y Damián, regresaron a sus antiguas instalaciones de donde habían sido expulsados para comprobar el estado de las mismas y el recinto presentaba un aspecto bastante dañado.

Con respecto a la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el obispo de Raska y Prizren, Artemije, aseguraba en una reciente entrevista que tras el final de la guerra, en el año 1999, una delegación de esta organización internacional visitó Kosovo durante tres días y aseguró que iba a trabajar por la reconstrucción y rehabilitación de los recintos religiosos destruidos por los radicales albaneses.

De la misma forma que las iglesias y monasterios, los cementerios también han sido atacados. A los pies de la montaña de Mokra Gora, en Istok, el cementerio de la ciudad del mismo nombre ha sido destruido, sus lápidas “decoradas” con las siglas del UCK y sus tumbas fueron profanadas. La misma suerte corrieron los cementerios de Djurakovac y Suvi Lakovac, también abandonados y profanados. Resulta realmente difícil para las fuerzas de la OTAN proteger todos los recintos, pequeñas iglesias, conventos y monasterios de la confesión ortodoxa, ya que se encuentran esparcidos por todo Kosovo y en zonas abandonadas, deshabitadas y de difícil acceso.

En el año 2006, y para actualizar este catálogo de daños, las cosas no han cambiado demasiado, tal como aseguran varias fuentes locales: la cruz de la iglesia de San Nicolás, en Prístina, fue robada y al día de hoy no se ha sido recuperada, sin que haya noticias de que en su incendiado y destruido recinto se hayan iniciado las obras de reconstrucción.

El Gobierno serbio ha calculado, tras una reunión mantenida con una de la UNESCO que visitó Belgrado para recabar información sobre el patrimonio histórico, que los daños causados en Kosovo a los edificios religiosos atacados superan los 30 millones de dólares y ha recabado el apoyo de esta organización internacional para proteger estos bienes que son patrimonio nacional. La UNESCO fue informada en esta reunión que, al menos, 150 iglesias, conventos y monasterios ortodoxos han sido destruidos desde el año 1999.

### **El contencioso de las propiedades**

Naciones Unidas, a través de su administración en Kosovo, han abierto una oficina para atender las demandas que sobre las propiedades hay en la región. En este trabajo también tiene una especial colaboración la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que ha hecho algunas recomendaciones importantes sobre este tema, y se han destacado los importantes trabajos realizados por el HPD (*Housing and Property Directorate*) y el HPCC (*Housing and Property Claims Commission*), que son las entidades encargadas de recibir las reclamaciones y quejas sobre las propiedades en Kosovo y también las dedicadas a hacer las oportunas recomendaciones a las autoridades regionales y a las organizaciones internacionales.

En total, el HPD/HPCC ya han recibido unas 25.000 quejas relativas a las propiedades del territorio, de las cuales un 66% provienen de personas que viven fuera de Kosovo y 34% del interior del territorio. Reseñar que hay casi unas 1.700 quejas de serbios que viven en Montenegro y también se ha abierto una oficina en Macedonia para recoger las procedentes de los refugiados que viven en este país.

Del total de las quejas recibidas, hay que reseñar 4.275 casos de propiedades vacías o ocupadas ilegalmente, muchas de ellas todavía pendientes de una decisión de las comisiones correspondientes. El HPD también ha trabajado por hacerse legalmente con algunas de estas propiedades y lo ha conseguido en 2.268 casos, de los cuales en 771 ha conseguido que los antiguos bienes sean restituidos a sus legítimos propietarios.

Aparte de la ocupación de las propiedades vacías o abandonadas por los desplazados internos –Serbia no acepta que sean refugiados, ya que están en su propio país-, está el asunto de las construcciones ilegales, donde también la UNMIK está trabajando por evitar su desarrollo y así sortear futuros contenciosos con sus antiguos propietarios.

Por último, hay que destacar que el Gobierno de Serbia ha llamado a una moratoria en el proceso de privatizaciones comenzado por la comunidad internacional en Kosovo, considerando que lo primero que se debe de determinar es quiénes son los verdaderos propietarios y de qué forma se les debería resarcir si se privatizan sus

bienes. No olvidemos que según la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el territorio de Kosovo continúa bajo la titularidad y soberanía de Serbia. Numerosos bienes de Kosovo-Metohija todavía pertenecen al Estado serbio, aunque fueran ocupados por la comunidad internacional y por los albaneses a partir del año 1999. El Estado serbio sería el propietario de numerosas minas, plantas hidroeléctricas, escuelas, antiguas compañías estatales y un sinfín de propiedades que nunca fueron privatizadas. Asimismo, el ejecutivo de Belgrado asegura que lleva pagando desde el año 1999 la deuda externa de Kosovo, valorada en 800 millones de dólares por las autoridades serbias, y exige a los líderes albaneses de la región que participen en el pago de estas obligaciones financieras.

### **Los sucesos de marzo de 2004**

Muchas son las tesis que han tratado de explicar el súbito episodio de violencia que se desarrolló entre el 17 y el 19 de marzo de 2004. A comienzos de 2004, la KFOR contaba en Kosovo con 17.000 efectivos y tenía previsto reducirlos a menos de la mitad a final de ese año. Se tenía estipulado dejar una presencia reducida y mantener un número limitado de efectivos, incluidas algunas reservas en sus países de destino. Al parecer, los líderes albaneses más radicales trataban de evitar, bien por intereses políticos o económicos, la retirada de los efectivos internacionales. No olvidemos que miles de personas, chóferes, traductores y personal contratado en oficinas, sobre todo, dependen de la ayuda internacional en una región siempre subvencionada y dependiente del exterior.

Unos meses antes de esta más que probable decisión, y en un momento bastante tranquilo en casi toda la región, tres niños albaneses murieron ahogados al caer al río Ibar en Mitrovica, siendo acusados de este hecho un grupo de jóvenes serbios que supuestamente les perseguían. Los radicales albaneses, perfectamente sincronizados y organizados en varias ciudades y pueblos de Kosovo, comenzaron a atacar a ciudadanos, bienes y propiedades religiosas de los serbios. La KFOR se vio desbordada y fue incapaz de garantizar la seguridad y protección de miles de ciudadanos pertenecientes a las comunidades minoritarias y de sus bienes y viviendas.

En apenas dos días, casi horas, la frágil convivencia lograda con mucho esfuerzo y trabajo por la comunidad internacional se vio turbada por unos incidentes difíciles de explicar de una forma racional. Se produjeron 31 víctimas y más de 950 heridos, según Naciones Unidas. Otras 4.000 personas tuvieron que huir de sus casas y buscar refugio en zonas protegidas por la KFOR; muchas, como ocurrió en Prizren, estarían durante meses protegidas en instalaciones insalubres o con muy malas condiciones de vida. Unas 800 viviendas fueron destruidas y unos 40 recintos religiosos e históricos fueron dañados o completamente destruidos. La credibilidad de la OTAN quedó seriamente dañada, pues se comprobó sobre el terreno que su capacidad para garantizar la seguridad era poco efectiva y que la paz lograda a base de mucho trabajo y negociación con los radicales de las dos partes era muy endeble, sujeta a sutiles equilibrios y muy volátil.

Amnistía Internacional, al cumplirse un año de los sucesos de marzo de 2004, emitió un informe muy crítico con respecto a la actuación de la UNMIK y la KFOR, considerando que ambas no han sido capaces de proteger los derechos de las minorías, esclarecer los sucesos acaecidos y detener a los máximos responsables de los incidentes violentos, estableciendo que actuación fue “incompetente e incoherente”.

Según la OSCE, 426 personas fueron inculpadas en relación con la violencia desatada en marzo de 2004, durante la cual habían muerto 31 personas y resultado heridos 954 civiles y 184 agentes de policía y de las Fuerzas de Seguridad. En noviembre de ese mismo año, unas 209 personas habían sido declaradas culpables y 12 absueltas; seguían pendientes 110 causas y se habían retirado 95 acusaciones. La OSCE informó en diciembre de los problemas que habían obstaculizado las investigaciones penales, como intimidación a testigos, pérdida de material probatorio y escasa cooperación entre la policía y la fiscalía.

### **La comunidad internacional auspicia las conversaciones entre las partes e intenta resolver los contenciosos pendientes**

La comunidad internacional, liderada por Naciones Unidas, ha auspiciado en los últimos años diversos grupos de trabajo con Belgrado para desbloquear los

problemas pendientes y para intentar lograr una mayor participación de los serbios de Kosovo en las instituciones. Desde la desaparición política y física del antaño máximo líder serbio, Slobodan Milosevic, las relaciones han mejorado notablemente.

Asimismo, y dentro del marco por intentar resolver de una pacífica y consensuada el futuro estatuto para la región, Naciones Unidas han auspiciado una serie de rondas de negociaciones entre serbios y albaneses. Las conversaciones directas entre las partes han servido para constatar las enormes diferencias que separan a serbios y albaneses y como ambas comunidades tienen prioridades y agendas absolutamente distintas. Los albaneses siguen insistiendo en la independencia de Kosovo como única solución para resolver este contencioso histórico, mientras que los serbios se oponen rotundamente a tal argumento y apuestan por otras vías.

Han sido seis las rondas negociadoras celebradas durante el último año y no se han obtenido resultados concretos en ninguna de ellas, sobre todo debido a esas enormes diferencias ya reseñadas y a la influencia que ha tenido la reciente independencia de Montenegro en el liderazgo albanés.

Los serbios han defendido en estas conversaciones que a la Iglesia ortodoxa de Kosovo-Metohija se les restituyan sus propiedades confiscadas, se le otorgue un alto grado de autonomía y goce de una custodia adecuada que implique la presencia de tropas internacionales. También sostienen que sus templos y monasterios mantengan un enlace permanente, tanto funcional como administrativo, con el conjunto de municipios de esta comunidad. Su percepción es que con una amplia autonomía local la vida serbia podría sobrevivir y mantenerse dentro de una región dominada por una mayoritaria comunidad albanesa.

La delegación albanesa se opuso a establecer dichos vínculos y también considera que una amplia autonomía local vaciaría de contenidos al ejecutivo regional que ahora controlan; los partidos políticos de esta comunidad son muy reacios a la descentralización y pretenden la creación de una entidad estatal reconocida internacionalmente y con el mismo nivel de competencias que las antiguas repúblicas yugoslavas ya independizadas. Las divergencias entre las ambas comunidades, como se ve, son muchas y serán difíciles de solventar.

En lo que respecta a los problemas pendientes, entre los que destacan los de los refugiados, las propiedades y el problema de la seguridad, por citar tan sólo algunos contenciosos, hay que señalar que tanto UNMIK como OSCE lideran este proceso y también han auspiciado conversaciones y encuentros entre las partes, generalmente celebrados en un buen clima pero sin resultados sobre el terreno. En otra parte de este trabajo ya hemos dicho que el número de retornos es muy bajo, aproximadamente unos 11.000 refugiados o “desplazados internos”, lo que constituye algo menos del 5% del total censado.

Uno de los principales problemas para llevar estos retornos es la hostilidad con que son recibidos los convoyes de refugiados serbios por los radicales albaneses. En mayo de 2006, y para ilustrar tan sólo con un ejemplo la situación actual, varios centenares de albaneses impidieron en la localidad de Mala Krusa, en el sur de Kosovo, que un grupo desplazados serbios regresaran a sus hogares y ocuparan sus antiguas propiedades. La búsqueda de un marco de seguridad para toda la región sigue siendo, al día de hoy, una de las principales asignaturas pendientes en la vida de Kosovo.

El establecimiento de un entorno seguro y otras condiciones para el retorno de los más de 260.000 serbios y miembros de otras minorías que se desplazaron de la provincia, figuran entre los estándares democráticos exigidos por la comunidad internacional que Kosovo debe resolver paralelamente al proceso de definición de su futuro Estatuto.

### **Conclusiones generales**

Naciones Unidas (UNMIK) y la KFOR no han sido capaces en estos siete años de generar y posibilitar un marco de seguridad que garantice y compatibilice el respeto y los derechos de todas las minorías con el autogobierno de Kosovo.

La democratización de Kosovo se ha efectuado de una forma parcial, debido a que tan sólo los líderes albaneses de la región participan en las instituciones y el resto de

las comunidades minoritarias, incluyendo a los serbios, han mostrado un perfil muy bajo en su participación institucional.

Con respecto al censo del año 1991, el último realizado en la antigua Yugoslavia, se ha producido un importante cambio demográfico en la región: los albaneses, a falta de un nuevo censo, podrían ser casi el 95% población y la vida serbia casi ha desaparecido.

La cifra de víctimas habidas entre el comienzo de la guerra de Kosovo, en 1998, y la marcha de las fuerzas serbias, en junio de 1999, alcanzaría un número máximo de 12.000, aunque Belgrado asegura que la cifra es menor. De estas víctimas, entre las que hay civiles y militares, un 80% aproximadamente serían albaneses.

El total de desplazados, entre 1999 y 2006, por el clima de inseguridad y los ataques de los radicales albaneses, podría superar los 260.000, de los cuales algo más de 207.000 pertenecerían a la comunidad serbia.

Quedan pendientes en Kosovo unos 2.464 expedientes de desaparecidos sin esclarecer, aunque en los últimos años una cifra relativamente alta (casi 2.800) han sido resueltos satisfactoriamente, bien por que se identificaron los cadáveres o porque aparecieron restos significativos.

Se han producido unos 7.000 ataques terroristas o violentos entre el año 1999 y el 2006; una cifra estimada de víctimas situaría en unos dos millares los fallecidos y similar número de heridos, la mayor parte de ambas estimaciones corresponderían a serbios y miembros de las comunidades minoritarias de la región.

Unas 150 iglesias, conventos, monasterios y recintos religiosos ortodoxos han sido destruidos en los ataques contra los bienes y propiedades de los serbios.

Existen unas 25.000 quejas efectuadas ante las oficinas creadas al efecto por Naciones Unidas sobre litigios relacionados con las propiedades en la región; la mayor parte de ellas se refieren a ocupaciones ilegales de viviendas y propiedades y a construcciones ilegales en terrenos pertenecientes a propietarios que por lo general han abandonado Kosovo.

Los sucesos de marzo de 2004, en que murieron 31 personas y unas 954 resultaron heridas, demostraron que todavía no están garantizados los derechos de las minorías y que la situación sigue siendo muy endeble en lo relativo al marco de seguridad. También mostró la incapacidad de la comunidad internacional por desactivar un conflicto imprevisible, que implicó a un alto número de civiles, unos 51.000, y aparentemente dirigido por los grupos más radicales del nacionalismo albanés.

Las dos comunidades más importantes de la región, serbios y albaneses, ya han celebrado seis rondas negociadoras sin resultados concretos sobre el terreno. Pese al buen clima en que se han desarrollado, bajo el auspicio de Naciones Unidas, las grandes diferencias entre las partes subsisten y será difícil, a corto plazo, alcanzar acuerdos significativos y prácticos sobre los contenciosos y asuntos pendientes.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **POSTURA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. INFLUENCIA DEL FUTURO DE KOSOVO EN EUROPA**

# POSTURA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. INFLUENCIA DEL FUTURO DE KOSOVO EN EUROPA

Por Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga\*

## El rompecabezas balcánico

### *La pieza kosovar*

Los Balcanes constituyen un gran rompecabezas cada una de cuyas piezas es imposible de comprender si no se tienen en cuenta las restantes. Ello es debido a que siendo su territorio limitado; su población ha pululado de un lado a otro influyendo a los restantes países, los estados -cuyo número ha oscilado entre siete y casi el doble- han buscado expandirse a costa de los vecinos; la religión, la cultura han marcado grandes diferencias en la región.

### *Los mitos regionales de la grandeza balcánica la Gran Serbia*

Ello es particularmente cierto en lo que respecta a Kosovo. Como casi todas las naciones y países balcánicos, su identidad no es unívoca y difiere profundamente según el ángulo desde al que se contemple:

- Para Serbia, Kosovo es una provincia dentro de su Estado. Así lo fue durante los 70 años de vida de Yugoslavia a diferencia de las restantes repúblicas federativas. Y no una provincia cualquiera, sino la más estrechamente vinculada a su pasado histórico de lucha contra los turcos por mantener la identidad nacional. Algo así como la “Covadonga serbia”. La población albanesa emigrada del vecino país fue creciendo y pasó de ser una minoría a aplastante mayoría del 90%.
- Para los albanos-kosovares por el contrario aquella fue desde siempre su tierra, el lugar en que se asentó la población autóctona originaria, una tierra que el

---

\* Embajador, Jefe de la Misión de la OSCE en Croacia.

expansionismo serbio integró por la fuerza, y que la Conferencia de Londres de 1913 reconoció a favor de Serbia y en detrimento de Albania.

### *Las cinco Yugoslavias del siglo XX*

Lo cierto es que en menos de un siglo la región de los Balcanes Occidentales cambió de diseño cinco veces pasando por los siguientes estadios:

1. Independencia de los diversos Estados (Serbia, Croacia, Eslovenia, Montenegro, Bosnia y Macedonia).
2. Integración de los seis Estados en el país de los eslavos del sur.
3. Creación del Reino de los serbios, croatas y eslovenos.
4. Nacimiento de la Yugoslavia socialista tras Segunda Guerra Mundial. La era de Tito
5. Independencia de cada una de las cinco repúblicas federativas que componían la República Socialista Federativa Yugoslava dejando a Serbia sola y sin salida al mar. Dos de esos cinco Estados sólo pudieron nacer después de largas y terribles guerras (Croacia y Bosnia), uno conoció una brevísima guerra (Eslovenia) y los dos restantes –Antiguas Repúblicas de Yugoslava de Macedonia (ARYM) y Montenegro- se independizaron como consecuencia de la negociación bilateral (caso de ARYM) o de un referéndum (caso de Montenegro) realizado el 21 de mayo de 2006 que dio la victoria a los independentistas con el 55,5% de los votos.

Cuando el último cambio se asiente, va a ser histórico y previsiblemente duradero ya que por primera vez la región tendrá unos objetivos a los que aferrarse -la integración euroatlántica- que previsiblemente les mantendrá al margen de conflictos y choques. Sin embargo, para que ello ocurra aun será necesario superar las secuelas restantes de la última guerra y las acumuladas a la largo del siglo XX y lograr que la cuestión de Kosovo se resuelva constructivamente.

### *La tragedia serbia*

Lo más necesario es fijar la atención en Serbia, el gran protagonista de la reciente historia de la región, héroe o antihéroe, y -sin poder considerársele la víctima- es el

país que ha salido más dañado de la última contienda. Como en el caso de Kosovo, también su perfil hoy puede verse desde dos ángulos:

1. Uno de ellos consideraría a Serbia como el país que se esforzó por mantener la integridad territorial de una Yugoslavia de la que se sentía garante. De esta forma Serbia luchó -y perdió- tres guerras y con ellas, a cada una de las repúblicas federativas de Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina lo que abrió paso a la independencia de las dos repúblicas restantes. Salvando las distancias, que son múltiples, para muchos serbios aquel proceso era similar al que ocurriría en España si se independizaran las 17 provincias autónomas. El esfuerzo serbio habría sido tan respetable al menos como el de las repúblicas que lucharon por su independencia.
2. El otro enfoque igualmente trágico sería el que, viendo Milosevic que la ruptura de Yugoslavia era inevitable, intentó a toda costa retener en su territorio -"la Gran Serbia"- aquellas regiones de los países vecinos en que la población serbia era mayoritaria, tal es el caso de la República Srpska en Bosnia que constituye el 49% de la población bosniaca, las Krajinas croatas -es decir un arco fronterizo que se extiende en Croacia desde Eslavonia Oriental al interior de Dalmacia-, la unión con Montenegro donde la población serbia es igualmente muy numerosa. Y por supuesto su cuna kosovar.

Paradójicamente, el choque con Kosovo, el intento serbio de proceder a la limpieza étnica de la región fue el que hundió a Milosevic quien mal que bien había conseguido mantenerse aun después de episodios tan brutales como los de Srebrenica y Vukovar e incluso firmar el Acuerdo de Paz de Dayton. La operación de Kosovo provocó la sensibilización de la sociedad occidental y la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al menos tan discutible como la operada en Irak, que Serbia resistió durante meses pero de la que nunca se recuperó.

Como resultado de la intervención de la OTAN, la población albano-kosovar regresó a la región, provocó desmanes de represalia contra los serbo-kosovares que emigraron masivamente hacia Serbia en numero que oscila entre los 100.000 y los 200.000. Escasos asentamientos serbo-kosovares quedaron en el norte de la ciudad de Mitrovica y en la ciudad de Strpce, al sur.

## Los protagonistas

### *Los albanos-kosovares*

Están convencidos de que la actual coyuntura les va a ofrecer una excelente oportunidad para dar la vuelta a la decisión de la Conferencia de Londres de 1913 y lograr la independencia respecto a Serbia. Lo más alarmante es que ellos creen que en Londres no sólo se maltrató a los albaneses de Kosovo sino también a los residentes en otros países de la región (léase Montenegro, Serbia y Macedonia) que quedaron excluidos de la nueva Albania.

La población albanos-kosovar no aceptará ningún *status* por debajo de la independencia que conlleva trofeos externos tales como un puesto en Naciones Unidas, embajadas en el mundo, participación en competiciones deportivas, himno, bandera, etc.

Su tendencia natural es la de crear un Estado propio y procurar excluir tanto a la minoría serbia -que confía abandone Kosovo- como a otras minorías más débiles como son los romas, egipcios, turcos, bosnios, goranies y ashkalis. El gran temor albanos-kosovar está en que los serbios busquen la partición del país integrando las partes serbias en el vecino estado. Ello les daría, sin embargo, la excusa para proceder a reclamar enclaves con población albanesa en los Estados vecinos, incluida la zona Serbia del valle de Presevo que querrían denominar Kosovo Oriental.

Todos ellos reclaman la común bandera de Albania y rechazan cualquier otra que sus líderes les proponen. Los más radicales están por un inmediato referéndum de independencia y la pronta retirada de UNMIK (*United Nations Interim Administration in Kosovo*) y KFOR (*Kosovo Force*). Aunque estos últimos grupos están integrados por marginales, también movilizan a estudiantes lo que les da cierto aire de legalidad y evidente vistosidad.

### *Tirana*

Teóricamente Tirana no tiene un papel en la función que se despliega en Kosovo y hasta ahora se ha mantenido discreta y respetuosa respecto a la actuación de la comunidad internacional consciente del hecho de que los vientos soplan a su favor y que al final del proceso, el Kosovo que nazca será su aliado natural si no algo más que un mero aliado.

### *Los serbo-kosovares*

Su situación es muy precaria. En su mayoría, han emigrado a Serbia y su fragmentación e inseguridad les empuja más bien al exilio antes que al retorno y ello a pesar de que en Serbia no tienen donde vivir y que los precios de sus viviendas en Kosovo caerían en picado como consecuencia de la estampida humana que podría producirse.

Aunque las cifras son inseguras, la población serbia de Kosovo es actualmente cercana a las 100.000 personas habiéndose desplazado otros entre 100.000 y 200.000. Belgrado apunta a la cifra más alta aunque lo cierto es que no más de 50.000 serbios desplazados tienen la intención de regresar si los arreglos finales les son satisfactorios. El temor de la comunidad internacional sería que los retornados y la población serbo-kosovar de la zona central se desplazaran hacia el entorno de Mitrovica creando un área totalmente homogénea que tendería a aproximarse a Serbia provocando la fragmentación Kosovar.

### *Belgrado*

Serbia se encuentra en una de esas crisis de identidad que se dan raramente en la Historia. Después de haber perdido cuatro guerras, de haber conocido, tras el referéndum de mayo de 2006, la ruptura de su unión con Montenegro, de verse convertido en un país sin salida al mar, de haber perdido toda esperanza respecto a una Serbia de 10 millones de habitantes en un solo país -por el contrario, su población esta repartida entre cuatro Estados- Serbia se identifica con la Alemania de los Balcanes, derrotada, humillada y sin serias perspectivas de retener Kosovo.

La comunidad internacional querría resolver el problema kosovar en el año 2006 o la primera mitad de 2007 y Belgrado necesita por el contrario algún tiempo no tanto como maniobra dilatoria que le permita retener aquella provincia que los más realistas en Serbia dan por perdida, sino para recomponer el equilibrio político interno y evitar una desestabilización que solo beneficiaría a los radicales.

La preferencia para Belgrado sería mantener Kosovo como un territorio con gran autonomía incluso en campos tan importantes como el sistema judicial, financiero y la policía siempre que se respetaran las fronteras externas de Serbia y el control de la política exterior, las embajadas y el escaño en la Organización de Naciones Unidas (ONU) aunque cederían en otras agencias tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Internacional de Comunicaciones.

Saben sin embargo, que esta posibilidad es cada vez más tenue y contemplan como segunda alternativa una opción, el respeto en la entidad que surjo, de los derechos serbios incluido su patrimonio cultural y religioso.

Por el momento, el presidente y parte del Gobierno serbio se aferran a la idea de que arrancar por la fuerza parte del territorio de un país democrático sería una medida internacional sin precedentes que considerarían ilegítima, ilegal e inválida. La Iglesia ortodoxa y miembros del partido radical (que aglutina un 40% del apoyo popular) considerarían la independencia como equivalente de ocupación de parte del territorio culpando a los responsables de que tal independencia se hubiera aceptado. Apoyan la retirada de las negociaciones si su resultado derivara en la pérdida de Kosovo y la defensa del territorio por todos los medios posibles. Excluida, naturalmente, la guerra ya que después de cuatro derrotas el diezmado Ejército no está en condiciones de movilizarse de nuevo.

Otro argumento del Gobierno serbio es que la independencia de Kosovo tendría un efecto dominó sobre los países vecinos -sur de Serbia, Macedonia, Montenegro y Grecia- en que existen minorías albanesas que podrían verse arrastradas por el reconocimiento de Kosovo. Sin embargo, lo cierto es que estos países no muestran objeciones a un Kosovo independiente siempre que se respete su propia soberanía.

Belgrado aun está en la tesitura de continuar en la mesa de negociaciones y quizá se mantenga hasta el momento en que se plantee con claridad la cuestión de la independencia. Es previsible que entonces abandone la negociación quizá acompañando este gesto con la dimisión del gobierno de Kostunica -ya muy deteriorado por su conducto en La Haya- y la convocatoria de elecciones generales.

En estas difíciles circunstancias, la gran baza de la comunidad internacional es la oferta de apoyo al desarrollo económico de Serbia y el premio final del ingreso relativamente rápido en la Unión Europea. No es una oferta baladí aunque en un país desmoralizado, el 71% de la opinión pública se muestra contraria a Bruselas, tal oferta es interpretada como mercadeo con la integridad de un país que no está en venta.

## **Los testigos**

### *Los hombres de secretario general: los escandinavos*

La sociedad internacional que había contemplado las tres guerras de Serbia contra Eslovenia, Croacia y Bosnia con relativa parsimonia, reaccionó con inusitada firmeza a la gota final de los crímenes de Milosevic en Kosovo con la expulsión y liquidación de la población albano-kosovar. Tal firmeza sorprendió a Milosevic que pensó que la intervención extranjera no se produciría –como años más tarde pensaría también Sadam Hussein- y que la OTAN no iría a la guerra por defender a un pueblo con escasos *lobbies* en el mundo occidental.

Lo cierto es que occidente se volcó en Kosovo, durante la guerra y después de ella situando en aquella pequeña provincia serbia, nunca independiente en la Historia Moderna y Contemporánea, sin interés estratégico ni recursos económicos- importantes efectivos militares -KFOR- diplomáticos -UNMIK, Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)- y técnicos -Banco Mundial, el FMI, etc.- veamos los distintos planos en que la comunidad internacional se ha desplegado en Kosovo.

### *De UNMIK a UEMIK*

Las Naciones Unidas es la Organización que hasta el momento lleva el liderazgo en Kosovo. Kofi Annan ha situado sucesivamente a tres diplomáticos -curiosamente tres escandinavos- en puestos clave en la zona: el danés Soren Jessen-Petersen, jefe de UNMIK, el noruego Kei Eide, enviado del secretario general en el año 2005 con la clara misión de redactar un informe que es ampliamente estudiado en otro capítulo de este trabajo- y el expresidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, enviado especial de Annan en el año 2006, quien pretende alcanzar una solución negociada antes del final de este mismo año.

Junto a la ONU y con unos efectivos que rondan los 1.000 diplomáticos y técnicos, se encuentra la OSCE en la más importante y fuerte de sus 20 misiones distribuidas por todos los Balcanes Occidentales, al Cáucaso, Europa Oriental y Asia Central. La Misión de Kosovo tiene un presupuesto equivalente al 20% de toda la Organización. Su Jefe actual es el embajador alemán Werner Wendt.

Previsiblemente, si las negociaciones de Ahtisaari prosperan Naciones Unidas (UNMIK) cederían el mando a la Unión Europea (EUMIK) que se instalaría en Kosovo de forma semejante a como lo hicieron en Bosnia-Herzegovina después de la guerra, con un alto representante que deberá tener grandes poderes -como las tuvieron Bildt o Westendorp en Bosnia- para facilitar su trabajo efectivo aunque no tantos que impidan la toma de responsabilidades y la emancipación del Gobierno kosovar.

### *El Grupo de Contacto*

El Grupo de Contacto, formado al acabar la guerra por los países del Grupo de los Ocho (G-8) excepto Canadá y Japón, es el núcleo que ha ido configurando la idea de lo que deberá ser Kosovo a medio y largo plazo. El principio de una independencia condicional se ha fraguado con mayor o menor convicción y firmeza entre sus miembros.

Italia y Francia se han basado en el principio del realismo pensando que si el 90% de la población quiere la independencia, será imposible evitarla. Insisten ambos

países en la necesidad con carácter previo de ir a la creación de una sociedad multiétnica, sin la cual no debe haber independencia.

Rusia se encuentra en una situación mas complicada ya que de un lado, probablemente pensando en los problemas de cohesión de sus más de 100 provincias, exige una solución negociada y aceptada por Serbia, nunca una fórmula impuesta. Sin embargo, por otra parte, existen una serie de regiones fuera de su país que podrían seguir el ejemplo albaniano-serbio e intentar un acercamiento a Moscú dada la gran minoría rusa que existe en regiones tales como Ossetia del Sur y Abjazia en Georgia así como Transnistria en Moldavia.

Reino Unido es el más decidido en su postura al proponer que se adelante a Kosovo el reconocimiento de su independencia con la esperanza de que los albanos-serbios serán así más generosos en sus concesiones hacia la multiétnicidad. En esta cuestión, los restantes cinco países, incluidos Estados Unidos y Alemania se vuelcan por la fórmula contraria: *standards before status*; es decir: en primer lugar se deben garantizar todas las prerrogativas de la multi-etnicidad y sólo entonces se puede ir al reconocimiento de la independencia.

La posición de Estados Unidos está encaminada a sacar sus tropas lo antes posible de la región y ceder los trastos a la Unión Europea. Su interés por los Balcanes decrece a la vez que aumenta su preocupación por Asia Central y Oriente Medio, donde se concentran las complicadas operaciones de Afganistán e Irak. Cree Washington que la completa desmembración de la antigua Yugoslavia es inevitable y prefiere no retrasar la de Kosovo pese a las consecuencias que ello tendrá sobre Serbia con el advenimiento de un gobierno radical que vendría seguido por el regreso del país a la senda de la integración euroatlántica.

En definitiva, el Grupo de Contacto cuenta con dos países duros –Estados Unidos y Reino Unido-, tres flexibles -Italia, República Federal de Alemania y Francia que está rigidizando progresivamente su postura- y un país con una posición particular como es Rusia.

Es importante haber analizado las posturas en el Grupo de Contacto porque ellas marcan la posición de la mayor parte de los países comunitarios y también la de Ahtisaari.

En la Unión Europea hay una clara fractura entre los países vecinos -Hungria, Grecia, Rumania y Bulgaria; a los que se suma España por razones obvias- y todos los restantes. Insisten estos en llegar a un acuerdo con urgencia, antes de fin del año 2006 y aquellos -los vecinos y España- en que no hay que poner el énfasis en la urgencia sino en la calidad de la formula alcanzada.

Cada uno de los países de la zona tiene sus temores que vienen simbolizados por el caso de Hungría y Grecia. Budapest teme una estampida de serbo-kosovares que se desplazarían a Voivodina dificultando la situación de una provincia con importante minoría húngara ya bastante complicada con la llegada de los refugiados serbo-croatas. Grecia a su vez se teme que pronto o tarde un Kosovo albanés llevará a la formación de una Gran Albania y a la desestabilización de ARYM.

Por el momento, sin embargo, tanto Petersen (UNMIK) como Ahtisaari presentarán informes optimistas ante el Consejo de Seguridad de la ONU durante el verano mostrando un buen progreso en el Estatuto Final, la descentralización y la herencia religiosa.

## **Consecuencias en Europa**

### *La independencia de una provincia*

La creación de un Kosovo independiente, miembro de Naciones Unidas y con Ejército propio, socio en la Unión Europea y aliado en la OTAN crearía un precedente en Europa cuyas consecuencias están por ver. Es cierto que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se fragmentó en 15 países, Checoslovaquia en dos y Yugoslavia en seis Estados. Dejando aparte las guerras y los 150.000 muertos que estas causaron, podríamos decir que hasta ahora aquí no ha pasado nada.

Porque aquellos 22 nuevos países, eran ya antes de su independencia, Estados federales y todos ellos tenían una larga historia propia y separada. Kosovo por el contrario no ha sido nunca un estado sino una provincia. Su reconocimiento internacional, en el Consejo de Seguridad de la ONU, contra la voluntad implícita o explícita del país al que pertenece va a tener consecuencias internacionales.

Sin negar el contagio en los países vecinos en que existen importantes minorías albanesas, como Montenegro, Serbia, Macedonia y Grecia, los efectos de un Kosovo independiente pueden extenderse mucho más allá de la región balcánica:

- Difícilmente Serbia admitirá una solución que represente la creación de dos estados albaneses con continuidad territorial, en que la tentación de la unificación estará siempre latente, como en el caso de Rumania y Moldavia. La zanahoria de la integración euroatlántica para Serbia -y para Kosovo- puede no convencer a un pueblo que hoy se muestra en un 71% euroescéptico.
- La solución de una independencia condicionada a la creación de un Kosovo multiétnico tampoco se presenta muy satisfactoria cuando la diferencia entre la mayoría y las minorías es tan descomunal.
- El riesgo de que Serbia espere su oportunidad para cambiar la situación estará siempre ahí. Podemos crear un problema que de alguna forma estaría a caballo entre el de Israel y el de Palestina. Los albanos-kosovares pueden alegar como lo hacen los palestinos que tienen derecho a una patria y los serbios pueden decir - como Israel lo decía apuntando a Jordania- que esa patria está en Albania.
- La creación de un Kosovo independiente, ¿podría rebotar en provincias de Rusia o de otros países europeos -Reino Unido, Francia, Italia, etc.- con fuertes identidades regionales. Curiosamente, en Serbia se manejan argumentos semejantes a los que el Partido Popular utiliza en España tras de aprobación del Estatuto catalán: los kosovares son una nacionalidad pero no una nación, la decisión de independencia tendrá que ser sometida a referéndum en toda Serbia.

### *La desestabilización regional: las dos Albanias y la Gran Albania*

Lo cierto es que Kosovo es una región pequeña, pobre y con sólo dos millones de habitantes. Ya es sorprendente que esté acaparando tanta reflexión en el mundo. Aunque Albania tiene una diáspora cinco veces superior a su población, no posee

grandes grupos de presión en países poderosos. Acaso lo que ocurre en Kosovo no tenga consecuencias en ningún otro país que difícilmente querría compararse con aquel. No es probable que Cataluña o Córcega o Escocia o Piemonte lo utilicen como modelo, como por el contrario si han utilizado los casos de Eslovenia y Croacia.

### *Los efectos en Europa*

El único argumento utilizable por las regiones independentistas desarrolladas sería el decir que si incluso el paupérrimo Kosovo, sin recursos, sin pasado y con dudoso futuro fue capaz de alcanzar la independencia, ¿cómo puede negársele a Cataluña o Escocia?

Una breve reflexión sobre la viabilidad económica de Kosovo, materia tratada amplia y solventemente en capítulo aparte. El argumento de la inviabilidad económica fue usado incluso en el caso de regiones prosperas como el País Vasco y Cataluña. Lo cierto es que cuando una población busca su independencia lo hace sobre bases poco interesadas y a veces irracionales que respondería al “ya nos arreglaremos”. En una Europa con la gran nodriza de una Unión generosa y solidaria ningún pueblo va a morir de hambre y cada país encontrará su puesto también en el terreno comercial, un puesto que, en el caso de Kosovo, siempre será infinitamente mejor que el que posee como eslabón perdido en los Balcanes.

La independencia de Kosovo podría tener un mayor efecto contagio en las numerosas provincias rusas que ya han dado señales de insatisfacción con su actual estatuto.

### *El irredentismo serbico*

Cada vez parece más probable un desenlace independentista en Kosovo. También resulta más claro que la solución que se está dibujando –una independencia condicional en que se respete la realidad multiétnica de Kosovo- no va a dar satisfacción a Serbia por mucho que se pretenda subrayar la protección de las minorías, el respeto a su cultura, educación y religión por medio de una fuerte

descentralización. Lo cierto es que la solución tendrá los visos de una imposición más que de un pacto y que la comunidad internacional preferirá ponerse una vez colorada antes que cien veces verde alcanzando ahora una fórmula contundente que incluya todas las prerrogativas derivadas de la independencia real, política exterior propia, escaño en la ONU, pequeño ejército nacional etc.

Los seis países del Grupo de Contacto -cuatro de ellos miembros permanentes del Consejo de Seguridad- consideran aquella la mejor fórmula y los restantes miembros del Consejo de Seguridad de la ONU no se opondrán a tal decisión.

Se ha dicho que Serbia es la Alemania de los Balcanes. Ello es cierto al significar que ha sufrido una derrota sólo comparable a la que conoció el III Reich en el año 1945. Hay algo, sin embargo, que diferencia a ambos países -aparte de sus rasgos históricos totalmente distintos-: Serbia no ha operado aun la catarsis y el reconocimiento de su culpa como Alemania si lo hizo y sigue haciéndolo en su política exterior.

En el año 1913 la comunidad internacional reconoció a Serbia sus derechos sobre Kosovo. Ello dejó a Albania profundamente disgustada y calificó con los peores epítetos a los responsables internacionales de aquella decisión. Casi un siglo más tarde la solución es “ni para uno ni para otro: independencia”, lo que en el fondo supone entregarlo a Albania. El irredentismo serbio está servido. A menos que la promesa de la integración euroatlántica consiga endulzar el amargo trago por el que está atravesando el país.

## **Anexo A**

Carta de fecha 7 de octubre de 2005 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por el secretario general (Informe sobre el examen amplio de la situación en Kosovo, presentado por el señor Kai Eide, Enviado especial del secretario general).

### *Resumen*

El presente Informe incluye un examen amplio de la situación en Kosovo, realizado con el propósito de evaluar si existen las condiciones necesarias para iniciar y realizar el proceso sobre el futuro Estatuto. El examen también se ha utilizado para tratar de conseguir progresos sobre el terreno y contribuir a crear un contexto propicio para lograr avances en el proceso político.

Tras un periodo de estancamiento político y la frustración generalizada Kosovo ha iniciado un nuevo periodo de desarrollo dinámico. Está en marcha un proceso político que gana impulso. Se basa en una estrategia política amplia, que incluye las perspectivas para un proceso sobre el estatuto futuro.

El proceso de aplicación de las normas es una parte importante de esa dinámica.

Hasta ahora, la aplicación es despareja. Se han conseguido progresos en particular en la elaboración de nuevos marcos institucionales. Tras la finalización del conflicto en el año 1999, en Kosovo había un vacío institucional total. En la actualidad, se ha establecido un conjunto amplio de instituciones que incluye órganos ejecutivos, legislativos y judiciales centrales y locales. También se han conseguido grandes progresos en la elaboración de un marco jurídico sostenible. La labor legislativa de la Asamblea, el Gobierno y la UNMIK ha sido ambiciosa y abarca esferas esenciales de la vida pública y la economía. Se han establecido sistemas que prestan servicios públicos en casi todo el territorio. Se está organizando la administración pública. En el periodo reciente, ha tenido lugar un importante traspaso de competencias. Los dirigentes locales han asumido cada vez más la responsabilidad de sus propias instituciones.

El desarrollo de nuevas instituciones se ve socavado por una marcada tendencia de los políticos a rendir cuentas a sus partidos políticos en lugar de hacerlo al público a quien prestan servicios. Por consiguiente, los nombramientos se hacen de ordinario sobre la base de la pertenencia a partidos políticos y clanes antes que en virtud de la competencia.

Los serbios de Kosovo han optado por permanecer al margen de las instituciones políticas centrales y mantienen estructuras paralelas para la prestación de servicios de salud y educación. Los serbios de Kosovo temen transformarse en un elemento decorativo de toda institución política centralizada y tener pocas posibilidades de conseguir resultados concretos. Los albaneses de Kosovo no se han esforzado por disipar ese temor. Los intereses de los serbios de Kosovo se verían mejor atendidos si sus representantes volvieran a la Asamblea. Los partidos albaneses de Kosovo deberían estimular ese proceso. También ha llegado el momento de que Belgrado abandone su posición negativa respecto de la participación de los serbios de Kosovo.

Con respecto a la economía se han conseguido progresos importantes. Se han establecido estructuras económicas y existe una legislación moderna en muchas esferas esenciales. No obstante, la situación económica sigue siendo muy negativa. La tasa de desempleo continúa siendo elevada y la pobreza está generalizada. Existen graves problemas con respecto a la falta de ingresos públicos y a causa del anticuado sector de la energía. Para mejorar la situación es preciso emprender serias iniciativas.

No obstante, hay perspectivas positivas a más largo plazo. El proceso de privatización está en marcha. Podría tener una repercusión directa y positiva sobre la economía de Kosovo, ya que muchas de las empresas de propiedad social han permanecido inactivas. No obstante, el proceso de privatización podría llevar a la discriminación en el empleo por razones étnicas y afectar la sostenibilidad de las comunidades minoritarias. Es importante evitar esos efectos negativos. Kosovo también cuenta con recursos naturales valiosos aún no aprovechados que la convertirían en un exportador de energía en una región donde ésta escasea.

Si se inicia el proceso de establecimiento de un Estatuto futuro, eso tendrá sin duda un efecto positivo en la economía de Kosovo. No obstante, las autoridades deben comprender que no pueden depender de la comunidad internacional para resolver sus problemas. Deben adoptar medidas para asegurar que se aborden las deficiencias.

La inversión y la integración dependerán no sólo del Estatuto sino también de la existencia de un Kosovo previsible y estable, donde se respete el imperio de la ley.

En la actualidad, el imperio de la ley se ve obstaculizado por la falta de capacidad y disposición a hacer cumplir la legislación en todos los niveles. El respeto por el imperio de la ley no está suficientemente arraigado y los mecanismos encaminados a asegurarlo no están bastante desarrollados. El Servicio de Policía de Kosovo está asumiendo cada vez más tareas nuevas y más exigentes. No obstante, sigue siendo difícil para la policía resolver los delitos más graves o con dimensiones étnicas. El sistema de justicia de Kosovo se considera la más débil de las instituciones. El sistema de justicia civil preocupa en particular por el creciente atraso en la tramitación de los casos, que ahora suman varias decenas de miles. La lucha contra la delincuencia grave, incluidas la delincuencia organizada y la corrupción, ha resultado difícil para el Servicio de Policía de Kosovo y el sistema judicial. Se ve obstaculizada por la solidaridad familiar o de clanes y por la intimidación de los testigos y de los funcionarios judiciales y las Fuerzas del Orden. El mecanismo de aplicación de la ley también es deficiente en lo que se refiere a los delitos entre grupos étnicos diferentes.

Se ha caracterizado a la delincuencia organizada y a la corrupción como las mayores amenazas para la estabilidad de Kosovo y la sostenibilidad de sus instituciones.

Estos son fenómenos generalizados pero su magnitud es difícil de establecer. El Gobierno no ha adoptado las medidas administrativas y legislativas necesarias para combatir la delincuencia organizada y prevenir la corrupción en las instituciones provisionales.

La Policía y el Sistema Judicial de Kosovo son instituciones frágiles. Se debería estudiar muy cuidadosamente toda transferencia ulterior de competencias en esas esferas.

En una sociedad profundamente dividida, que todavía se está recuperando del trauma posterior al conflicto, el establecimiento de Ministerios de Justicia y del Interior podría dar la impresión de que han caído bajo el control de un partido político o un grupo étnico. La transferencia de competencias en esas esferas sensibles no puede funcionar sin una política firme de supervisión, intervención y sanción. En vista de las limitaciones de los sistemas policial y judicial, será necesario mantener la presencia de la Policía Internacional con facultades ejecutivas en las esferas sensibles. La actual reducción del número de magistrados y fiscales internacionales es prematura y debería replantearse con urgencia.

Con respecto a las bases de una sociedad pluriétnica, la situación es sombría. Los dirigentes de Kosovo y la comunidad internacional deben adoptar medidas urgentes para corregir esa situación. La situación de seguridad en general es estable, aunque frágil. El nivel de delincuencia de la que se tiene conocimiento, incluida la delincuencia dentro de un mismo grupo étnico, es bajo. No obstante, sobre el terreno, la situación es compleja y preocupante, especialmente para las minorías. A menudo ocurren casos de violencia menor e incidentes dentro de un mismo grupo étnico que no se denuncian. Esto afecta la libertad de circulación de manera negativa. Para corregir la situación, será importante combatir la delincuencia más enérgicamente. Cuando los culpables permanecen en libertad, predomina una sensación de impunidad.

Belgrado debería abstenerse de hacer comentarios provocadores, que podrían contribuir a crear un ambiente inseguro. El respeto de los derechos a la propiedad es uno de los problemas más urgentes para asegurar la existencia de una sociedad auténticamente pluriétnica. En la actualidad, los derechos a la propiedad no se respetan ni garantizan. Gran número de propiedades agrícolas y comerciales siguen ocupadas ilegalmente, lo que representa un grave obstáculo para el regreso y para una subsistencia sostenible.

El proceso de repatriación en general prácticamente se ha detenido. En muchos lugares la atmósfera imperante no es propicia para el regreso y la pluralidad étnica a menudo no se percibe como un objetivo. Si bien es difícil encontrar estadísticas globales, en general se cree que el número de serbios de Kosovo que abandonan el territorio es igual o superior al de los que regresan. Un proceso de regreso viable exigirá apoyo y atención durante un período más prolongado, en particular para facilitar el acceso a servicios y la recuperación de la tierra. También será necesario prestar mayor atención a los que permanecieron en Kosovo.

El proceso de repatriación se ve dificultado por el hecho de que la asistencia se presta solamente a los que regresan a sus hogares de origen. Se debería examinar una política más flexible de asistencia para apoyar el regreso de las personas a lugares donde puedan vivir y no solamente a sus antiguos lugares. No obstante, debe velarse por que esta política más flexible no se utilice de manera inapropiada para la manipulación política.

La persistencia de los campamentos dentro de Kosovo es una afrenta para las estructuras del Gobierno y para la comunidad internacional. Los campamentos deromaníes en Plementina y Zitkovac son particularmente preocupantes y un problema que debería abordarse con toda urgencia.

Los sitios y las instituciones de la religión ortodoxa serbia representan un elemento crítico del entramado espiritual de los serbios de Kosovo. También forman parte del patrimonio cultural mundial. Es necesario crear un “espacio protector” en torno a esos sitios, con la participación de la comunidad internacional, para que sean menos vulnerables a la manipulación política.

Para conseguir una repatriación sostenible y comunidades minoritarias viables, se necesitará un proceso más amplio de descentralización. Podría comprender el mejoramiento de las competencias en ámbitos como la Policía, la Justicia, la Educación, la Cultura, los Medios de Información y la Economía. Podría permitir el establecimiento de vínculos horizontales entre los municipios mayoritariamente serbios de Kosovo. Esto también favorecería la absorción de las estructuras paralelas en entidades legítimas. No obstante, no debería poner en peligro las

instituciones centrales de Kosovo ni debilitar la autoridad de Prístina. La comunidad internacional debe estar dispuesta a prestar asistencia en el establecimiento de disposiciones para una mayor descentralización.

No habrá ningún momento ideal para abordar el estatuto futuro de Kosovo. Esta seguirá siendo una cuestión política muy delicada. No obstante, una evaluación general permite concluir que ha llegado el momento de iniciar el proceso. El proceso político, que ya está en marcha, debe continuar. Basado en una estrategia amplia, ha proporcionado a Kosovo una perspectiva política. Después de pasar del estancamiento a la expectativa, no puede permitirse que aquél vuelva a predominar.

Se necesita con urgencia obtener mayores avances en la aplicación de las normas. Es improbable que postergar el proceso del futuro Estatuto permita conseguir resultados nuevos y concretos. No obstante, pasar al proceso del futuro estatuto entraña el riesgo de que la atención se centre en éste en detrimento de las normas. Exigirá un gran esfuerzo mantener el ritmo del proceso de aplicación de las normas. Durante el proceso de establecimiento del Estatuto futuro, la comunidad internacional tendrá una importante influencia para hacer avanzar la aplicación de las normas, que debe aprovecharse al máximo. Si el proceso de establecimiento del futuro estatuto se gestiona correctamente, puede permitir avanzar aún más.

Actualmente existen expectativas compartidas en Kosovo, en Belgrado y en toda la región de que comience el proceso de establecimiento del Estatuto futuro. Durante este examen amplio, entre los interlocutores se ha registrado un cambio gradual en la preparación para ese proceso. Además, todas las partes necesitan una visión más clara respecto del estatuto futuro de Kosovo. Es muy importante que ese proceso tenga lugar en momentos en que la comunidad internacional todavía está presente en Kosovo con fuerza suficiente.

Se debe avanzar con cautela en el proceso del estatuto futuro. Todas las partes deben congregarse y mantenerse juntas en todo el proceso. El resultado final debe ser estable y sostenible. No se deben establecer plazos artificiales. Una vez que haya comenzado el proceso, no puede ser bloqueado y debe llevarse hasta su conclusión.

La comunidad internacional necesitará energía para lograr avances en el proceso. Las Naciones Unidas han desempeñado una tarea creíble y notable en el cumplimiento de su mandato en circunstancias difíciles. Pero su influencia en Kosovo está disminuyendo. Kosovo está en Europa, donde existen sólidas organizaciones regionales.

En el futuro éstas —en particular la Unión Europea— tendrán que desempeñar el papel más importante en Kosovo. Tendrán la influencia necesaria y podrán ofrecer perspectivas en el marco del proceso de integración europeo.

El proceso de establecimiento del Estatuto futuro debe ir acompañado de una expresión inequívoca de la comunidad internacional de que está decidida a quedarse y apoyar el proceso así como su desenlace. La Unión Europea debería considerar la posibilidad de aumentar a corto plazo su presencia sobre el terreno. Una vez que se haya determinado el estatuto, se esperará que la Unión Europea desempeñe un papel más importante, en particular con respecto a la policía y la justicia, y en la supervisión y el apoyo del proceso de aplicación de las normas. También la OTAN deberá mantener su presencia. Es esencial que los Estados Unidos contribuyan a la KFOR para proporcionar una manifestación visible de compromiso permanente. La OSCE cuenta con un valioso elemento en su experiencia y conocimientos especializados sobre el terreno. Esta presencia seguirá siendo necesaria. Se debería estudiar la posibilidad de crear un cargo de alto representante o un mecanismo similar, firmemente arraigado en la Unión Europea, que cuente con la participación constante de la comunidad internacional en general. Se podría prever un mecanismo de las “Potencias de Bonn” en las esferas relacionadas con los problemas entre los distintos grupos étnicos.

Una hoja de ruta para la integración en la estructura internacionales brindaría a Kosovo perspectivas reales para el futuro. Belgrado también necesitará incentivos para su integración en los marcos de cooperación euroatlánticos. La decisión de la Unión Europea de iniciar negociaciones con Serbia y Montenegro para concertar un acuerdo de estabilización y asociación representa un hito al respecto.

Determinar el estatuto futuro de Kosovo será por sí mismo un desafío importante. La comunidad internacional debe hacer todo lo posible por garantizar que, cualquiera sea el Estatuto, no constituya un fracaso. Iniciar el proceso de establecimiento del estatuto futuro no significa comenzar la última etapa, sino la próxima etapa de la presencia internacional.

## **Anexo B**

Naciones Unidas S/2005/709

Carta de fecha 10 de noviembre de 2005 dirigida al secretario general por el presidente del Consejo de Seguridad (enviado especial encargado de dirigir el proceso del futuro Estatuto de Kosovo; principios rectores del acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo acordados por el Grupo de Contacto.

El Grupo de Contacto ha examinado la carta del secretario general y el Informe adjunto del embajador Kai Eide sobre el examen amplio de la situación en Kosovo, que se presentaron al Consejo de Seguridad el 7 de octubre de 2005.

El Grupo de Contacto apoya la recomendación que presentó el secretario general al Consejo de Seguridad basándose en dicho Informe, de que se iniciara un proceso para determinar el Estatuto futuro de Kosovo, de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. Acoge favorablemente la intención del secretario general de nombrar un enviado especial para dirigir ese proceso, y espera con interés poder apoyar los esfuerzos del enviado especial y de su equipo.

La solución negociada de esta cuestión debe ser una prioridad internacional. Una vez iniciado el proceso, será preciso llevarlo a término e impedir que quede bloqueado. El Grupo de Contacto insta a las partes a que actúen constructivamente y de buena fe, se abstengan de tomar medidas unilaterales y rechacen cualquier forma de violencia. Los que aboguen por la violencia no podrán participar en el proceso.

El enviado especial podrá tomar las medidas apropiadas en el marco de su mandato de Naciones Unidas para suspender o excluir a cualquier individuo o grupo cuyas acciones considere no propicias para el progreso.

El Grupo de Contacto insta a todas las partes a que establezcan equipos de negociación unificados y acuerden posiciones comunes.

El proceso deberá facilitar la participación efectiva de los serbios de Kosovo y otros ciudadanos y comunidades de Kosovo. Además, se deberá consultar con los vecinos de la región y otras partes interesadas, según proceda.

El avance del proceso para determinar el Estatuto dependerá no sólo del nivel de compromiso de las partes sino también de las condiciones sobre el terreno.

La aplicación de las normas fijadas por Naciones Unidas debe proseguir durante el proceso de preparación del Estatuto y será un factor de progreso determinante.

El Grupo de Contacto reafirma la importancia que otorga al diálogo constructivo y estable, en todos los niveles, entre Belgrado y Prístina y entre las diferentes comunidades de Kosovo. Pide a las autoridades de Belgrado que alienten activamente a los serbios de Kosovo a que participen en las instituciones de Kosovo.

El Consejo de Seguridad seguirá ocupándose activamente de la cuestión, y la decisión definitiva sobre el Estatuto de Kosovo habrá de contar con su respaldo.

Por lo tanto, el Grupo de Contacto informa a todas las partes interesadas de que los resultados del proceso relativo al Estatuto deben basarse en los principios enunciados a continuación:

1. La solución de la cuestión de Kosovo debe ajustarse plenamente a las normas internacionales de derechos humanos, los principios democráticos y el derecho internacional y contribuir a la seguridad regional.
2. El acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo debe concordar con los valores democráticos y las normas europeas y contribuir a la realización de la perspectiva europea de Kosovo, en particular, al avance de su proceso de

estabilización y asociación, así como a la integración de toda la región en las instituciones euroatlánticas.

3. El acuerdo debe facilitar la sostenibilidad de una sociedad multiétnica y proporcionar garantías constitucionales efectivas y mecanismos apropiados para asegurar el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos de Kosovo y los derechos de los miembros de todas sus comunidades, incluido el derecho de los refugiados y desplazados a regresar a sus hogares en condiciones de seguridad.
4. El acuerdo debe proporcionar mecanismos que garanticen la participación de todas las comunidades de Kosovo en el gobierno, a nivel tanto central como local. La implantación de estructuras eficaces de autogobierno local mediante un proceso de descentralización deberá facilitar la coexistencia de las diferentes comunidades y garantizar un acceso mejor y más equitativo a los servicios públicos.
5. El acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo debe incluir garantías específicas sobre la protección del patrimonio cultural y religioso de Kosovo, incluso disposiciones específicas sobre las instituciones y los lugares religiosos de la Iglesia ortodoxa serbia y otros bienes del patrimonio de Kosovo.
6. El acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo deberá llevar al refuerzo de la seguridad y estabilidad regional. Por lo tanto, ha de incluir garantías para que Kosovo no retroceda a la situación en que estaba antes de marzo de 1999. Cualquier solución unilateral o derivada del uso de la fuerza sería inaceptable. No habrá ningún cambio en el actual territorio de Kosovo, es decir, no habrá partición del territorio ni unión de Kosovo con cualquier otro país o parte de otro país. Se respetarán plenamente la integridad territorial y la estabilidad interna de los vecinos de la región.
7. El acuerdo sobre el Estatuto deberá garantizar la seguridad de Kosovo. Por otra parte, asegurará que Kosovo no represente una amenaza militar o de seguridad para sus vecinos. El acuerdo incluirá disposiciones específicas sobre los arreglos de seguridad.
8. El acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo deberá promover mecanismos eficaces para aumentar la capacidad de Kosovo de imponer el imperio de la ley, luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo y asegurar el carácter multiétnico de la policía y el poder judicial.

9. El acuerdo deberá asegurar que Kosovo pueda desarrollarse de forma sostenible tanto económica como políticamente y cooperar eficazmente con las organizaciones e instituciones financieras internacionales.
10. Durante un tiempo, Kosovo seguirá necesitando una presencia internacional civil y militar que supervise de forma apropiada el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo sobre el estatuto, garantice la seguridad y, sobre todo, proteja a las minorías, además de supervisar y apoyar a las autoridades en su labor continua de aplicación de las normas.

## **CONCLUSIONES**

# CONCLUSIONES

Por Juan Ortuño Such\*

Kosovo, junto con Serbia, constituyen la clave que cierra el arco de la nueva Región Balcánica en avanzado estado de integración en la Comunidad Europea y organizaciones transatlánticas.

La comunidad internacional no considera viable la integración previa de Kosovo en Serbia por razones obvias, y por ello ha iniciado el proceso de determinación del *status* final de Kosovo orientado a una independencia que podría estar “condicionada” a la consolidación de la multiétnicidad y que tendría su soberanía “limitada” a lo largo del proceso y la entrada en paralelo de Serbia y Kosovo una vez cumplidas las condiciones.

El objeto de estas conclusiones es analizar las posibilidades de que Kosovo cumpla las condiciones que se le van a exigir, y para ello se han agrupado en seis áreas que agrupan elementos afines:

1. Multiétnicidad y descentralización.
2. Imperio de la ley.
3. Economía. Derecho de propiedad–inversiones.
4. Seguridad (incluida la regional).
5. Garantías y protección del patrimonio religioso y cultural serbio en Kosovo y relaciones kosovo-serbia.
6. Implicaciones del Estatuto futuro de Kosovo.

## **Multiétnicidad y descentralización**

En el problema interétnico confluyen una serie de elementos como:

- *El ofrecimiento de seguridad.* En la actualidad, hay un bajo porcentaje de delitos interétnicos que se denuncian.

---

\* Teniente General del ET.( Retirado).Jefe del Eurocuerpo y al Mando de las Fuerzas OTAN en Kosovo, Jefe de la KFOR-3( Abril-Octubre 2000).

- *La garantía de los derechos de propiedad.* La garantía de los derechos de propiedad es el problema más urgente a resolver para garantizar una sociedad multiétnica. Gran cantidad de propiedades agrícolas y comerciales siguen estando ocupadas de manera ilegal y existe un grave retraso en los tribunales locales en las miles de causas relacionadas con propiedades.
- *La facilitación de los retornos.* La inseguridad y la falta de respeto a los derechos de propiedad, así como la incertidumbre acerca del futuro, han contribuido a que el proceso de retorno esté prácticamente paralizado. Un proceso de retorno viable requerirá apoyo y atención durante un tiempo más largo, para facilitar el acceso a los servicios y a la reposición de las tierras. También será necesario prestar mayor atención a los que permanecieron en Kosovo.
- *La protección de la identidad de las comunidades minoritarias.* En Kosovo, la convivencia de múltiples etnias a menudo no se considera un objetivo. Se volverá a donde se pueda tener seguridad por su número y por el acceso a sus propios servicios.

En los últimos años, en Kosovo se han establecido sistemas generales de educación y atención a la salud y otros servicios públicos, aunque hay serias deficiencias en la calidad de los servicios prestados. Los serbios de Kosovo han optado por permanecer al margen de las instituciones políticas centrales y mantienen estructuras paralelas de servicios de salud y educación, normalmente a cargo de Belgrado.

Para conseguir una repatriación sostenible y comunidades minoritarias viables, se necesitará un proceso más amplio de descentralización, que podría comprender mejorar las competencias en ámbitos como la policía, la justicia, la cultura, los medios de información y la economía. Podría permitir el establecimiento de vínculos horizontales entre los municipios mayoritariamente serbios de Kosovo.

*Conclusión:* con sólo un 5% de la población total de Kosovo para la minoría más significativa, sólo la implicación de la comunidad internacional condicionando la consolidación de la multinacionalidad, el estatuto futuro de Kosovo podrá mantener una situación que podría desbloquearse con la plena integración en la Comunidad Europea y la plena libertad de movimientos a través de las fronteras internas.

## **Imperio de la ley**

La delincuencia organizada y la corrupción son las mayores amenazas para la estabilidad de Kosovo y la sostenibilidad de sus instituciones.

La policía y el sistema judicial de Kosovo se consideran las más frágiles de las instituciones, en particular el sistema de justicia civil que lleva un creciente atraso en la tramitación de los casos, que ahora suman decenas de miles. En vista de las limitaciones de estas instituciones, la transferencia de sus competencias no puede funcionar sin una política firme de supervisión, intervención y sanción, haciéndose necesaria en ellas la presencia de la policía internacional con facultades ejecutivas. La actual reducción del número de magistrados y fiscales internacionales es prematura y debería replantearse con urgencia.

La inversión y la integración dependerán no sólo del Estatuto sino también de la existencia de un Kosovo previsible y estable, donde se respete el imperio de la ley.

### *Conclusión:*

En la actualidad, el cumplimiento de la ley se ve obstaculizado por la falta de capacidad y disposición a hacer cumplir la legislación en todos los niveles. El respeto por el imperio de la ley no está suficientemente arraigado y los mecanismos encaminados a asegurarlos no están bastante desarrollados.

## **Economía. Derecho de propiedad–inversiones**

Una familia media albano-kosovar tenía seis hijos. De ellos, dos emigraban a Europa, y con el dinero que enviaban a casa vivía la familia. La industria local, heredada del régimen comunista, es anticuada e ineficiente. Se han hecho progresos en cuanto a normativa económica y bancaria, en un lugar donde casi nadie utiliza un banco. La falta de garantía de derechos de la propiedad hace imposible un relanzamiento económico sin la participación de inversión exterior.

En los primeros momentos, el flujo de ayuda a la reconstrucción permitió un ligero respiro a la economía local, que en la actualidad está desapareciendo. Sólo la implicación temprana de la Comunidad Europea promoviendo proyectos regionales y aportando ayuda a la financiación inicial podrá proporcionar un estímulo positivo a la economía kosovar.

*Conclusión:* sin ayuda exterior, Kosovo no es capaz de iniciar una recuperación económica. Un equipo de la Comunidad debería adelantar su llegada a Kosovo para analizar la situación y explorar nuevos retos. Por ejemplo, se podría considerar la dinamización de la agricultura con proyectos innovadores como el uso del cultivo forrajero para la obtención de biocombustible.

### **Seguridad (incluida la regional)**

La especial situación de Kosovo, aún hoy provincia de Serbia, hace más delicado tratar el tema de su seguridad y la posibilidad de unas Fuerzas Armadas kosovares. Eslovenia, con similar población y un alto nivel económico, y único país balcánico ya miembro de la Comunidad, ha optado por no disponer de ellas. Claramente, esa no será la postura que adoptará Kosovo.

Uno de los “principios rectores” del acuerdo entre los países del Grupo de Contacto establece que Kosovo no deberá significar un peligro para ninguno de sus países vecinos.

*Conclusión:* las Fuerzas a disposición de Kosovo deberían limitarse a cubrir la función protocolaria y a aportar una cantidad limitada de pequeñas unidades que pudiera poner a disposición de la seguridad colectiva de los Balcanes.

### **Garantías y protección del patrimonio religioso y cultural serbio en Kosovo y relaciones Kosovo- Serbia**

El patrimonio religioso y cultural serbio en Kosovo ha sido declarado “Patrimonio de la Humanidad”.

La comunidad internacional debe garantizar y proteger el patrimonio religioso y cultural serbio en Kosovo, tanto en nombre de los serbo-kosovares como de Serbia. Parece una buena medida que personal serbio pudiera acompañar a la fuerza internacional en esta función.

*Conclusión:* la negociación de la protección del patrimonio religioso y cultural serbio en Kosovo puede ayudar al establecimiento de valiosos puntos de contacto entre Serbia y el grupo albanos-kosovar.

### **Implicaciones del Estatuto futuro de Kosovo**

La concesión de independencia de la provincia de Kosovo a través del Estatuto futuro sería un precedente con implicaciones no calculables. Sólo el hecho de que la propuesta debería salir de la reunión entre kosovares y serbios la haría más aceptable.

El capítulo quinto del embajador Fuentes sobre las consecuencias en Europa y en España de la independencia de una provincia hace un análisis en profundidad de las distintas implicaciones.

*Conclusión:* aunque las consecuencias pueden resultar impredecibles, las conclusiones del embajador Fuentes las califican de muy limitadas.

### **Sugerencias**

En relación con el futuro de Kosovo, España debe defender sus posiciones por razones obvias. En caso de independencia, debe matizarse con claridad el que además de estar condicionada, se analicen con detalle las limitaciones que afectan a la soberanía.

La palabra independencia en solitario significa independencia con soberanía plena, que hoy hemos perdido todos los países que formamos parte de la Comunidad, ya que hemos aceptado por encima de nuestra propia Constitución, todas las normas existentes en el momento de nuestra entrada en la Comunidad Económica, así como

todas aquellas que se aprueben legalmente con posterioridad aunque no las hayamos apoyado. Esta situación recibe el nombre de soberanía compartida.

Las verdaderas consecuencias de la entrada de los países balcánicos lo van a ser sobre la Comunidad Europea, y como tal nos van a afectar a todos los países miembros, por lo que debemos sentirnos miembros activos y participar a lo largo de todo el proceso.

La política militar española, de todos los gobiernos de la democracia, ha apoyado la propuesta europea que para el Ejército de Tierra se ha materializado en su participación en el proyecto EUROCUERPO, con Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo, a cuyo frente ejerció el mando de KFOR-3 un teniente general español.

De los seis países del Grupo de Contacto, España está íntimamente relacionada con los cuatro europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia) a través de proyectos comunes.

Por todo lo anterior, no parece recomendable retirar nuestras fuerzas de Kosovo, sino en todo caso reducirlas o redimensionarlas al marco que se estableciera después del Estatuto.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Presidente :           D. JUAN ORTUÑO SUCH.  
Teniente General del ET.
- Vocal Coordinador:   D. FERNANDO RODRIGUEZ MONTON.  
Coronel de Artillería (DEM). Profesor del CESEDEN.
- Vocales:
- D. ANTONIO REMIRO BROTONS .  
Catedrático Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales de la UAM.
- D. CASIMIRO JOSÉ SANJUÁN MARTÍNEZ.  
Coronel de Infantería. Jefe del Regimiento Córdoba 10.
- D.ANTONIO FONFRIA MESA.  
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM
- D. RICARDO ANGOSO GARCÍA.  
Periodista y politólogo. Miembro de Dialogo Europeo y  
Amnistía Internacional
- D.JORGE FUENTES MONZONIS-VILALLONGA.  
Embajador, Jefe la Misión de la OSCE en Croacia.