

La Batalla Diplomática por el Estatus Final de Kosovo Intereses y Soberanía

Guido Valenzuela

Tesina de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Universidad de Palermo

2012

Índice

Abreviaturas.....	3
Introducción.....	4
Marco Teórico.....	9
Antecedentes Históricos.....	30
Proceso de Negociación.....	43
Implicancias Internacionales.....	98
Conclusión.....	112
Anexos.....	116
Bibliografía.....	159

Abreviaturas

AAK - Alianza para el Futuro de Kosovo

CIJ - Corte Internacional de Justicia

EEUU - Estados Unidos de América

EULEX - European Union Rule of Law Mission in Kosovo

EUSR - Representante Especial de la Unión Europea

FMI - Fondo Monetario Internacional

G-8 - Grupo de los Ocho

ICO - Oficina Civil Internacional

ICR - Representante Civil Internacional

ISG - Grupo de Manejo Internacional

JIAS - Joint Interim Administrative Structure

KFOR - Kosovo Protection Force

KLA - Ejército de Liberación de Kosovo

KVM - Misión de Verificación en Kosovo

LDK - Liga Democrática de Kosovo

ONU - Organización de Naciones Unidas

OSCE - Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN - Organización del Tratado Atlántico Norte

PDK - Partido Democrático de Kosovo

PISG - Instituciones Provisionales de Autogobierno

SRSR - Representante Especial de la Secretaría General de Naciones Unidas

UE - Unión Europea

UNMIK - Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

UNOSEK - Oficina del Enviado Especial de Naciones Unidas para Kosovo

UNSC - Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Introducción

El problema de investigación de nuestra tesina será el proceso de negociación por el estatus final de Kosovo que tuvo lugar entre 1999, con el inicio de la administración internacional por parte de Naciones Unidas, y febrero de 2008, fecha de independencia. El hincapié estará puesto en las alternativas diplomáticas, que desde su inicio hasta su finalización se configuró con dos posiciones contrapuestas e irreconciliables: la primera, adoptada por Kosovo¹; la segunda, adoptada por Serbia. Ninguno de estos países llevó a cabo sus reclamos en soledad. Kosovo contó con la confianza y el apoyo de Estados Unidos y prácticamente la totalidad de la Unión Europea, Francia, Reino Unido y, aunque en menor medida, Alemania. El principal aliado serbio fue Rusia. Otros países también fueron partícipes, pero con menor grado de intensidad. Las posiciones de cada una de las partes, junto a sus respectivos aliados, quedaron asentadas desde el principio, volviéndose inalterables.

La cuestión a dirimir fue un problema de soberanía. La población mayoritariamente albanesa de Kosovo creía que era momento de independizarse de Serbia, instaurando un nuevo país acorde a sus raíces culturales, étnicas y religiosas. Las experiencias del desmembramiento que venía sufriendo la República Yugoslava, que desde fines de 1980 incluían las escisiones de Croacia, Macedonia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina, envalentonaron a la población albanokosovar² a seguir el mismo camino. El estado serbio, que ya se había opuesto, guerras mediante, a las anteriores independencias, tampoco daría simplemente su visto bueno. Esta vez, y en contraposición a los otros países, la entidad administrativa que quería independizarse no tenía la jerarquía de república; era una provincia serbia. La principal dificultad de esto radicaba en el nivel de arraigo que sentían no solamente los máximos dirigentes serbios, sino toda la población serbia, por el territorio de Kosovo que consideraban como una parte integral e históricamente ligada a Serbia.

Eran dos pueblos diametralmente opuestos que vivían dentro de las mismas fronteras. Es necesario para graficar esta noción delinear algunas características básicas de ambos pueblos. La religión albanesa se encuentra con un crisol de creencias, entre las que se destacan el Islam y la Iglesia Católica Albanesa; pero, según Judah (2008), el pueblo albanés es parte de una tradición generalmente secular. En Kosovo, mientras que la ascendencia religiosa es mayoritariamente musulmana, el autor asevera que el

1 La denominación "Kosovo" es ambigua y puede ser malinterpretada. Mientras que existe la región geográfica histórica de Kosovo, nos estamos refiriendo a la dirigencia política de la provincia serbia de Kosovo y Metohija.

2 Nos referimos a la población kosovar de origen étnico albanés. Como dijimos, eran mayoría dentro de Kosovo (cerca del 92%, según estimaciones de la CIA), pero no eran la única: el 8% restante incluía distintos grupos sociales, siendo el serbokosovar el más numeroso.

pueblo albanés ha expresado su fervor de religiosa de una manera mucho más atenuada que en otras regiones. Una famosa cita de un poema de Pashko Vasa decía que “la religión de los albaneses es el albaniaísmo”, expresando también cómo la religiosidad era más una expresión de orgullo y de tradición nacional más que una real muestra de devoción, y que la identidad albanesa no se encuentra asociada a ella, en contrario a otros países balcánicos. En Serbia, por otro lado, la Iglesia Ortodoxa Serbia es uno de los factores imprescindibles para entender la los recovecos de la identidad nacional serbia. Judah (2008; 17) vuelve sobre el tema al decir que “la historia moldeó a la nación serbia de manera diferente. Ser serbio hoy en día deriva de su condición de ortodoxo. (...) Lo que es cada pueblo eslavo del sureste de Europa, es debido a la religión”.

Entonces queda develar cuál es la característica más distintiva de los albaneses. La respuesta es el idioma (Judah: 2008). Más allá de los dialectos regionales³, el albanés es aquellos que todos los albaneses tienen en común. El contraste que se genera con el resto de los países balcánicos termina siendo determinante: mientras que los serbios hablan serbio; los croatas, croata; y los bosnios, bosnio; todos hablan el mismo idioma, que solamente sufre modificaciones superficiales dependiendo del país y las convenciones culturales. El idioma albanés, por otro lado, construye un puente que lo diferencia del resto de los países de la región.

Por consiguiente, la identidad nacional albanesa se transformó para los albanokosovares en el catalizador de los deseos independentistas. La historia contemporánea demuestra cómo fue el avance de este movimiento, que vivió un desarrollo progresivo en paralelo al dominio político serbio. Kosovo es un territorio sin litoral de unos dos millones de habitantes ubicado en el centro geográfico de Europa. Su población había permanecido como una minoría en el Imperio Otomano durante cinco siglos, desde mediados del siglo XIV hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial. Desde ese momento hasta 1999, se mantuvo siempre bajo el yugo serbio dentro de las distintas federaciones yugoslavas⁴. Los sentimientos nacionalistas albaneses, que fueron pergeñándose desde finales del siglo XIX, convivieron en el siglo XX con las élites políticas serbias en una relativa calma. Mientras que los reclamos acerca de elevar el estatus kosovar al de república fueron desatendidos, hubo significativos avances y concesiones en relación a la autonomía de la provincia dentro

3 Los dos grandes dialectos del albanés son el guego, con mayor influjo en el norte, y el tosko, con prevalencia en el sur.

4 En orden cronológico, y desde 1918: Reino de Serbia, Croatas y Eslovenos (nombre del oficial del Estado hasta 1929, cuando fue rebautizado con el nombre de “Reino de Yugoslavia”), República Federal Socialista de Yugoslavia (desde 1943 a 1992) y República Federal de Yugoslavia (desde 1992, durante el desmembramiento de sus Estados, hasta 1999, con el inicio de la administración internacional).

de la estructura estatal. Esto fue de la mano de una creciente prosperidad económica, esencialmente en la década de 1970, que tuvo mucho que ver con el apaciguamiento étnico de esos años. La ruptura sería progresiva, iniciándose a principios de la década de 1980, pero llegando a su clímax con el gobierno serbio de Slobodan Milošević. La política de discriminación serbia a las poblaciones albanesas facilitó un recorte masivo a las libertades civiles y políticas que habían marcado la época anterior. En 1999, diez años después de la asunción de Milosevic, las acciones militares serbias en el territorio de Kosovo, que había sufrido una rápida radicalización de sus movimientos independentistas, obligaron a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a desplegar un operativo militar para forzar el cese de las hostilidades. Luego del éxito de la operación, la Organización de Naciones Unidas impuso en Kosovo una misión de paz administrativa, la United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), designada para llevar a cabo el proceso de pacificación a la espera de negociaciones por sobre el estatus final de Kosovo.

Los detalles históricos del siglo XX serán encontrados en el primer capítulo del trabajo, que abarca los antecedentes históricos de la región, en una vorágine de sucesos desde 1974, con la firma de la nueva Constitución yugoslava, hasta 1999, con el advenimiento de la UNMIK, la misión de paz y administración de Naciones Unidas. Esta parte, más allá de no ser el grueso y el fundamento de este trabajo, otorga al lector ciertas herramientas para lograr una mayor comprensión de los sucesos posteriores. Además se encontrarán varias fuentes bibliográficas para profundizar el conocimiento de este período.

El segundo capítulo, el cuerpo central de la investigación, describe los acontecimientos tanto locales como internacionales del proceso de negociación por el estatus final de Kosovo. Los actores involucrados no fueron solamente serbios y albanokosovares, como mencionamos, sino también otros países, como los Estados Unidos y Rusia, y organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, OTAN o la Unión Europea. La OTAN fue la encargada de llevar a cabo el bombardeo militar que precipitó la finalización de la ofensiva militar serbia en Kosovo, lo que posteriormente llevarían a Naciones Unidas a la aprobación de su resolución 1244 (1999), que permitiría el despliegue de la UNMIK. Durante los primeros tres años, hasta 2002, las expectativas de una rápida resolución chocaron con las tensiones generadas entre las PISG (Provisional Institutions of Self-Government) y el mandato de la UNMIK. El cambio de estrategia quedó plasmado con la adopción de una política de precondiciones que Kosovo estaría obligado a satisfacer para acelerar la resolución de su estatus final de soberanía. Las dificultades de esta estrategia, como fue norma, fueron las negativas de Serbia y Rusia a cualquier solución que involucrase independencia. El plan serbio de una autonomía extensiva pero sin soberanía chocó en numerosas ocasiones con los sentimientos kosovares y los intereses de países de Occidente, en especial contra aquellos de la tríada que formaron Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

Las dificultades que Kosovo tuvo para satisfacer los criterios de Naciones Unidas, que en numerosas ocasiones las consideraron “inabordables”, provocaron una revuelta violenta en marzo de 2004. La estrategia cambiaría otra vez, esta vez con una plena participación de la comunidad internacional, que abriría formalmente el proceso de negociaciones para poder establecer cuál sería el futuro político-administrativo del territorio kosovar. El encargado de llevar a cabo esta tarea fue el ex-presidente finés Martti Ahtisaari, apuntado por Naciones Unidas como el Enviado Especial de esa organización, que como mediador internacional intentó fomentar el diálogo y acercar posiciones. Durante dos años, numerosas rondas de negociaciones tuvieron lugar, sin dar grandes dividendos, especialmente por la intransigencia de ambas partes: Kosovo no tenía ningún tipo de interés en una solución que no involucrase independencia, y Serbia no podía concebir nada que sí la considerase.

Para principios de 2007, y por pedido del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Ahtisaari presentó un plan exhaustivo que incluía consignas fundamentales para la realización de un Kosovo independiente, auto-suficiente y estable bajo la supervisión de la Unión Europea y de Estados Unidos. Para poder aplicarse, este plan debía pasar por la votación del Consejo de Seguridad: más allá de varias modificaciones y múltiples bocetos, la negativa rusa siempre se interpuso, vetando una y otra vez cualquier iniciativa de resolución.

Durante la segunda del 2007, una Troika negociadora (Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea) se hizo cargo del proceso con el objetivo de lograr un acuerdo consensuado. Se pactó una fecha de finalización, el 10 de diciembre de 2007, día en el cual la Troika debía presentar su informe al Secretario General de Naciones Unidas. Luego de cuatro meses de infructuosas negociaciones, el informe indicó la imposibilidad de llegar a una solución. La Troika quedaría desactivada. Estados Unidos y la Unión Europea, sin esperar nada más de Rusia, empezaron a diagramar lo que sería una declaración unilateral de independencia para principios de 2008. El 17 de febrero, por lo tanto, la Asamblea Nacional de Kosovo dictó, por unanimidad, la escisión unilateral de Serbia y el establecimiento de la República.

El tercer capítulo incluye el análisis de una serie de cuestiones vinculadas al conflicto al que llamaremos “implicancias internacionales”. En este apartado se observarán los motivos que llevaron a los actores (Rusia, Estados Unidos, Serbia y la Unión Europea) a involucrarse en el conflicto. El hincapié estará puesto en las alternativas políticas. También se examinarán conceptos de derecho internacional.

Con anterioridad a los capítulos descritos, se encontrará el marco teórico, en el que se expondrán las fuentes teóricas de las relaciones internacionales utilizadas para la elaboración del trabajo. También hemos incluido una serie de conceptos básicos teórico-históricos que guardan especial relación con el tema de investigación.

La investigación hará especial énfasis en los acontecimientos internacionales de los actores involucrados, especialmente en las relaciones de los dos Estados directamente afectados, Serbia y Kosovo, con sus Estados aliados y con las organizaciones internacionales. También se hará mención a eventos relevantes de las políticas locales de esos países.

La modalidad utilizada será descriptiva y documental, utilizando el avance cronológico de los acontecimientos como hilo conductor del relato. Acompañando al enfoque descriptivo, sin embargo, se podrán encontrar diversas aristas analíticas, que mediante la contribución de especialistas, simplificarán la comprensión del conflicto. También podremos encontrar, además de las fuentes documentales de segunda mano, muchos de los documentos oficiales relacionados (declaraciones, informes, resoluciones, etc.). Las que revistan mayor interés, tanto por su proximidad al tema como por el valor real que ellas tuvieron en el propio conflicto, estarán incluidas dentro de los anexos luego de los capítulos que hemos mencionado.

Marco Teórico

Neorrealismo

La propuesta de este trabajo es describir cómo fue posible la independencia de la República de Kosovo (en albanés, Republika e Kosovës⁵), teniendo en cuenta sus antecedentes, la administración internacional posterior a los bombardeos de 1999, y el proceso de negociaciones y la ulterior declaración de independencia. Dentro de cada una de ellas una serie de actores revistieron una enorme importancia, y que de no haber mediado en él, el resultado bien podría haber sido diferente. Estamos hablando de los organismos internacionales; en particular la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Es por ello que consideramos que este trabajo fuese encuadrado, desde la teoría, en el denominado neoliberalismo o institucionalismo neoliberal.

Pero en sucesivas lecturas, y sin descuidar las primeras investigaciones, empezamos a descubrir algunos patrones de comportamiento que empezaron a dificultar el análisis a través de ese paradigma teórico. Los Estados, como principal componente del sistema internacional, parecían estar de acuerdo en utilizar estos regímenes internacionales como herramienta de conciliación y negociación, pero las posteriores maneras y disposiciones políticas golpeaban de lleno contra los postulados más básicos del neoliberalismo: las organizaciones internacionales seguían manifestándose poderosas y de frondosa utilidad, pero los Estados involucrados no tenían reparos en actuar por fuera de ellas en pos de la consecución de sus intereses. La historia diplomática y las relaciones internacionales bien conocen estos procedimientos que preceden la creación de las instituciones y del sistema internacional moderno que hoy conocemos. Progresivamente nos vimos obligados a modificar el eje de análisis, siendo necesario formular nuestra investigación a partir de las consignas del otro gran paradigma del siglo XX: el neorrealismo o realismo estructural, la variante más contemporánea del llamado paradigma realista.

Hablar hoy en día de neorrealismo es, en buena medida, hablar de Kenneth Waltz. Con su libro “Teoría de la Política Internacional” (1979) marcó el inicio de nueva corriente teoría, además de influenciar a buena parte de los autores posteriores, tanto aquellos de la corriente liberal como realista. Según rescatamos de Guzzini (1998; 126), “si Teoría de la Política Internacional no hubiera sido escrita, la disciplina no habría tenido más remedio que inventarla”. Waltz se transformó con su obra, de un momento a otro, en un referente de la disciplina, suscitando la misma importancia paradigmática que, según Sodupe (2003), Hans Morgenthau.

5 Hemos intentado respetar, dentro de lo posible, la ortografía de los idiomas de cada país. Esto se podrá observar con mayor frecuencia en la toponimia y en los nombres y apellidos serbios.

Las más importantes consignas del neorrealismo se circunscriben dentro de las del realismo internacional: su principal modificación fue la sistematización de la misma, la búsqueda de un carácter científico del que carecía el realismo tradicional. Este realismo tiene una serie de postulados que se repitieron en el neorrealismo. En primer lugar, el Estado sigue siendo el principal actor, el actor con el mayor peso específico, y del que otros actores, como las organizaciones internacionales, están supeditados. La vida de estos Estados, dentro del ámbito del sistema internacional, es de naturaleza puramente conflictiva. Esto no quiere decir que los Estados estén necesariamente en un estado perpetuo de guerra o de conflictividad armada, pero sí que están a “la sombra de la guerra”, ya que el sistema internacional es en su esencia anárquico y descentralizado. La modificación de este estado potencial a un estado de guerra real puede llegar a generarse alteradas las dos máximas preocupaciones de los Estados: el poder y la seguridad, aspectos que determinan que la vida política esté en una esfera autónoma e independiente de la económica-social, basándose en sus propias reglas. Por último, los Estados son racionales, autónomos y unitarios. Son racionales al defender y abogar por sus intereses. La idea subyacente a la autonomía estatal es que son los Estados los únicos capaces, y con autoridad necesaria, para definir sus intereses, sin poder ser subyugados por grupos de presión locales.

Entonces queda develar cuáles son las aportaciones originales del neorrealismo. El neorrealismo se nutre de buena parte de la teoría económica moderna, mientras que el realismo tradicional encontró su recorrido de la mano de los aportes de la sociología y la historia. Al hablar de poder, el realismo clásico lo considera como un fin en sí mismo, haciendo de los Estados entes obsesivos en su conseguimiento. Para el neorrealismo, el poder es un medio; buscan conseguirlo para asegurarse la satisfacción última de los Estados, que es la seguridad. Otra diferencia radica en el nivel de análisis de los comportamientos internacionales. Desde el punto de vista tradicional, los Estados son actores individuales en un mundo puramente anárquico; el estructural encuentra más preferencias en el nivel sistémico; es allí donde las capacidades están distribuidas. Sodupe (2003; 82) agrega, para finalizar, que más allá de lo necesario de estas diferencias, el más predominante factor de cambio se da en la pretensión de “dar a los postulados realistas un mayor carácter científico”, sustituyendo “el contenido metateórico del realismo tradicional por un conjunto de proposiciones muy precisas sobre un ‘pequeño número de cosas grandes e importantes’”.

Para avanzar hacia lo que nos importa, y por sobre lo inmediatamente relacionado con nuestro objeto de investigación, vamos a centrarnos en la concepción sistémica que hace Waltz (1979) del sistema internacional. Para el autor, este sistema está compuesto por una estructura y por unidades que interactúan, enfatizando en las posiciones recíprocas de unos Estados con respecto a otros. Las tres características que Waltz asigna a esta estructura son: el principio ordenador, el cual es anárquico y descentralizado, en contraposición con los Estados, que son jerárquicos y

centralizados; la diferenciación funcional de las unidades, la cual según Waltz directamente no existe, ya que todos los Estados tienen las mismas funciones; y la distribución de capacidades, en las que sí existe una diferenciación, y que termina por revelar el carácter de su definición de estructura, ya que es la manera en la que el norteamericano considera a los Estados dentro de la estructura: con mayores o menores capacidades para llevar a cabo tareas similares.

Es necesario profundizar en el aspecto de las capacidades. Aquí el autor aplica la distribución de capacidades como herramienta para definir un determinado tipo de sistema internacional: tomando en cuenta la cantidad de potencias, este puede ser definido como unipolar, bipolar o multipolar. Esta creación está basada pura y exclusivamente en la ontología individualista de los Estados, formándose de manera espontánea y no intencionada. Los Estados, siguiendo esta lógica, no crean a conciencia un determinado sistema ni un determinado orden, sino que los crean al intentar satisfacer sus intereses que, como dijimos, son su máxima motivación. Por lo tanto, los sistemas se generan desde la relación de las potencias y sus intereses.

El interés más poderoso, como también mencionamos, es la seguridad y la supervivencia. Y por ello es que Waltz no confía en la creación de organizaciones internacionales, ya que no las considera suficientemente centralizadas para actuar en situaciones de conflictividad armada o bélica, al no poder dissociarse de los intereses de los Estados-potencia y actuar con la independencia necesaria. Mientras que esto puede sonar pesimista, el autor también reconoce que las mismas falencias de las organizaciones internacionales pueden transformarse en virtudes, al transfundir una suerte de acción “inhibidora”, que se concibe desde la amenaza del uso de la fuerza, moderando las demandas y como incentivo para el arreglo de disputas.

La teoría neoliberal, que ha tomado el papel de un paradigma de gran vitalidad para la explicación de la actualidad contemporánea de las Relaciones Internacionales, ha logrado convertirse en la principal alternativa al neorrealismo, imperante durante el período de la segunda postguerra y el desarrollo de la Guerra Fría. Las diferencias entre estas dos, como dice Sodupe (2003; 118), han sido exageradas, ya que el neoliberalismo no reniega ni es un ataque frontal al neorrealismo: según el autor “el neoliberalismo considera que el tipo de situaciones que el neorrealismo puede explicar, las relativas a la seguridad o al poder, son cada vez menos relevantes en el mundo actual. Los autores neoliberales proceden a ampliar los horizontes de la disciplina, incluyendo en ella las cuestiones de cooperación”.

El propósito de la misma es construir una teoría funcional de los regímenes internacionales en la cual, mediante la cooperación y la integración mutua, puedan alcanzar un grado de convergencia mayor para la satisfacción de sus intereses. Es para ello necesario desnaturalizarse de la noción absoluta del “Estado conflictivo”, al considerar también las posibilidades que los mismos pueden adoptar mediante una lógica de cooperación. Keohane y Nye (1987; 729) al respecto dicen que la teoría

busca “explícitamente construir una teoría de las instituciones, con lo que podrían ser consideradas implicaciones liberales, sobre premisas que son consistentes con las del realismo político”. Queda claro el doble enfoque de la misma: el acercamiento al realismo y el respeto a la tradición liberal. La más sincera muestra de concordancia con el realismo queda plasmada al analizar el papel de los Estados, que como el realismo, son el elemento fundamental e inequívoco del sistema internacional: “los Estados son los actores cruciales... Nuestro análisis de la cooperación y los regímenes internacionales, por tanto, se centra especialmente en los Estados” (Keohane: 1998). Las motivaciones de los Estados, así como en el realismo, tampoco son de carácter altruista o desinteresado, son los intereses de los mismos los que llevan a los Estados a involucrarse en actos de cooperación.

El más notorio punto de ruptura entre estas dos tradiciones es, como dijimos, a nivel institucional. Los neoliberales no coinciden en analizar al sistema internacional desde la óptica de la estructura puramente anárquica e individualizada del neorrealismo, sino que también conciben elementos de carácter institucional. Como dice Keohane (1998: 42): “lo que distingue mi argumentación del realismo estructural es mi énfasis en los efectos que tienen las prácticas e instituciones internacionales sobre la conducta estatal. La distribución del poder que acentúan los realistas es, por cierto, importante... Pero la actividad humana en el plano internacional también ejerce efectos significativos”. Sodupe (2003; 121-122) continúa expidiéndose sobre los valores del neoliberalismo: “el neoliberalismo subraya la relevancia de instituciones y regímenes internacionales creados por los seres humanos, sosteniendo –de modo coherente con la tradición liberal- que distintas condiciones sistémicas y, en concreto, diversos grado de institucionalización del sistema llevarán a los Estados a definir de manera diferente sus propios intereses y afectarán a los incentivos que motivan sus acciones”. El autor deja una serie de máximas asociadas al carácter neoliberal: “quienes están asociados al pensamiento liberal sobre los asuntos mundiales comparten una serie de creencias: que las relaciones internacionales evolucionan gradualmente –aunque no necesariamente de modo fácil e inevitable- en una dirección de progreso; que el mundo se encamina hacia condiciones de paz, bienestar y justicia; que dichas condiciones son logradas en gran medida a través de la cooperación internacional”.

La crisis de soberanía kosovar, con el énfasis en la resolución del estatus, se configuró inicialmente de esta manera, con el apoyo y la mediación de instituciones internacionales; pero el Estado, mediante la personificación de sus intereses egoístas y superiores al de los valores sistémicos, terminó dirimiendo la cuestión. La teoría neorrealista, como puede inferirse luego del análisis de su teoría y cotejándola con su contraparte liberal, es la que más se adecuó a los acontecimientos posteriores y el más idóneo para el análisis de la problemática que este trabajo, a través de sus páginas, intentará develar.

Intervención Humanitaria

Luego de definir los aspectos que consideramos fundamentales de la teoría, o al menos lo que pueden asociarse de maneras más concreta a nuestro trabajo, nos involucraremos con las cuestiones más sustantivas: aquellos conceptos que, además de estar fuertemente vinculados al tema de investigación, merecen que sean explicados con anterioridad al desarrollo formal del mismo. Es muy probable que estos conceptos no sean completamente desconocidos para el lector, especialmente para aquél con algún tipo de experiencia previa en la disciplina, pero que de alguna manera no estén tan presentes desde un punto de vista académico. Aquí tuvimos la precaución de no extender demasiada la lista, ya que al estar definiendo términos idóneos al trabajo, podríamos pecar de redactar una lista interminable, con miles de líneas dedicadas a puntos y momentos que, sin dejar de estar relacionados, servirían para poco más que para extender o volver engorrosa la lectura. Es por eso que nos abocamos a los conceptos que consideramos centrales. El primero es el de intervención humanitaria.

Definición y antecedentes

La intervención en el Kosovo invadido por las fuerzas serbias de Slobodan Milošević, liderada por una coalición de la OTAN, ha dado mucha tela para cortar en relación a la utilización de la fuerza militar en los asuntos internos de un país soberano. Mucho se ha discutido acerca de la legalidad o no de una forma de intervención que, amparada por una “obligación” de defender poblaciones que estén viendo sus derechos humanos fundamentales coartados, ha sido denominada como “intervención humanitaria”.

Hagamos un paréntesis para esbozar una definición inicial de este concepto:

- La intervención debe incluir la amenaza y el uso de la fuerza militar.
- Es una intervención ya que significa intervenir los asuntos internos de país, al enviar fuerzas militares al territorio de un Estado soberano que no ha cometido un acto de agresión contra otro Estado.
- Es una respuesta a situación que no advierten amenazas directas a los intereses estratégicos de terceros países, sino que está motivado directamente por objetivos humanitarios (Frye: 2000).

La historia diplomática está salpicada de guerras civiles y conflictos en los que se puede observar el predominio del principio de no-intervención (este consagrado en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas). Sin embargo podemos encontrar excepciones. Un ejemplo es la crisis de noviembre de 1978 entre Camboya y Vietnam, cuando éste último decidió unilateralmente invadir al primero, en la etapa más fulgurante del terror del khmer rouge. Vietnam justificó su comportamiento mediante el argumento de la legítima defensa, ya que el régimen de Pol Pot desconocía las fronteras nacionales, lo que encontraba como justificativo para la persecución y el asesinato de disidentes y discolos. Otro ejemplo es el de India, quien penetró en el Pakistán Occidental (hoy Bangladesh), que finalizó con una masacre y un flujo de

refugiados en la frontera que ascendía a varios millones. Fue sin embargo el fin de la guerra fría, como ha resultado en muchos más conceptos y perspectivas ligadas a la política internacional, la que modificó este paradigma. Según Grossi (1999), la “aceptabilidad del intervencionismo humanitario” se incorporó como nueva costumbre, avalada internacionalmente, al derecho internacional público. Para este autor la década del '90 fue la década del intervencionismo humanitario.

Aquí es necesario detenernos, para intentar explicar la modificación de este paradigma.

Viejas y nuevas guerras

La profesora londinense Mary Kaldor (2005) propuso una tipología de conflictos armados, que vendría a representar una ruptura de importancia alrededor de la historia bélica. La autora delineó lo que llevó el nombre de “nuevas guerras”, una nueva forma de guerras que ha estado tomando forma desde el inicio de la década de 1990, y se extiende hasta la actualidad.

El modelo clásico de “viejas guerras”, por otro lado, es que la autora argumenta se puede encontrar durante el desarrollo de los últimos dos siglos, especialmente en Europa. Estas viejas guerras son los tradicionales conflictos entre Estados soberanos, con ejércitos regulares que dirimían sus desenlaces en los campos de batalla. Estas guerras estaban fuertemente vinculadas a la fundación y a la consolidación de los estados-nación, así como el desarrollo de su autoridad como monopolizadores de la violencia organizada, que privaban cualquier intento de ejércitos privados o brigadas de particulares. Las poblaciones apoyaban tanto ideológica como moralmente a sus ejércitos. Los diarios locales y las publicaciones en la lengua local eran uno de los máximos pilares para la continuidad de este apoyo. La guerra respetaba los principios y las normativas impuestas por el derecho internacional, destacando lo establecido a fines del siglo XIX y principios del XX en las conferencias de La Haya y de Ginebra.

El nuevo modelo se denominó, como dijimos, “nuevas guerras”. Una de sus principales características fue el carácter intraestatal del nuevo tipo de conflictos, contrastando con el enfoque interestatal del otro modelo. Diversos autores explicaron este nuevo fenómeno a partir del aumento cuantitativo de los conflictos internos, usualmente llamados “guerras civiles” o “conflictos localizados”. Una de las principales consecuencias de esto es la relocalización de las actividades bélicas: los clásicos campos de batalla son reemplazados con otros, más variados, como lo son ataques a ciudades, pequeñas poblaciones, carreteras, escuelas, iglesias. Esto se traduce en un mayor impacto en la población civil y en la infraestructura estatal.

Según la tipología, el Estado suele debilitarse. Aquí no solamente podemos encontrar al Estado perdiendo su autoridad en el plano militar, sino que también en el económico, en el político y hasta en el cultural. En estos escenarios, el Estado pierde su monopolio por sobre el uso de la violencia legítima (Jung: 2003, Münkler: 2005),

y, según la ICISS (2001), cuando esto ocurre “la violencia se transforma en un estilo de vida con catastróficas consecuencias en la población civil”. En otros niveles, como el político, suelen ocurrir sucesos como la criminalización del Estado, la violación sistemática a los derechos humanos, el deterioro de los servicios públicos y la proliferación de grupos paramilitares. Es propio también, pero en el plano económico, que el PBI estatal se contraiga, que la balanza comercial deficitaria y la deuda pública aumenten, así como el desarrollo de incipientes mercados informales. Según Newman (2004), todos estos factores son presagios de conflictividad violenta.

Al intentar recabar en las causas de esta nueva ola de conflictividad, la literatura hace especial hincapié en la responsabilidad del proceso de globalización. Según Kaldor (2006), la globalización es responsable por tres procesos. En primer lugar, la globalización actúa al acentuar el deterioro de la autoridad pública y al empeorar la provisión de bienes públicos debido al aumento de la competitividad que tiene el Estado desde actores no estatales. Esto también fomenta, al nublar la frontera entre la autoridad pública y la privada, un aumento en la corrupción y la privatización de la violencia. En segundo lugar, la globalización facilita el comercio ilegal, a su vez que lo vuelve, debido a las potenciales ganancias económicas, en un redituable mercado. Esto también suele favorecer la creación de grupos paramilitares. Y en tercer lugar, Kaldor se ocupa de explicar como la revolución tecnológica, al posibilitar la transmisión casi instantánea de la información, ayuda a aumentar el grado de conocimiento de determinados conflictos en el resto del mundo. El resultado es un arribo masivo de periodistas internacionales y voluntarios de distintas organizaciones y de ONGs.

Al hablar de la proliferación de actores no estatales también debemos tomar en cuenta una disminución en el accionar de los ejércitos nacionales. Los actores que surgen de estos procesos son una “plétora de grupos insurgentes, bandas criminales, grupos de diáspora, partidos étnicos, organizaciones de ayuda humanitaria, mercenarios, además los ejércitos regulares” (Kalyvas: 2001; 102). Además de atentar contra la estabilidad estatal, ellos también son partícipes de una progresiva erosión de la moral y la disciplina beligerante, catapultándose a actuar de manera indiscriminada contra las poblaciones, en ocasiones violando sus derechos más básicos. Desde otros sectores se argumentan otros factores, algunos como “los Estados fallidos, el declive de la economía, las fuerzas económico-liberales de la globalización, el alto desempleo, la incompatibilidad étnica, la creciente vulnerabilidad social y las mayores oportunidad criminales” (University of Birmingham: 2009).

Los intereses de los grupos beligerantes son múltiples y variados, pero los autores de la literatura pertinente han descubierto algunos denominadores en común. Algunos académicos han intentado explicarlas mediante causas geopolíticas o de disputas territoriales. Otros han percibido un mayor acercamiento a cuestiones socioeconómicas. Reno (2000) justamente acusa a la intensificación del comercio internacional y a la codicia, que acompaña este aumento, de los grupos rebeldes.

Collier y Hoeffler (2004) explican el fenómeno como una circunstancia en coyunturas ciertamente atípicas, en las que los bandos rebeldes consideran oportuna la actuación a nivel armado. La explicación de otros autores, sin embargo, reside en la correlación entre una agenda política, apuntada a determinados grupos sociales, y las oportunidades que esta ofrece para la satisfacción de sus intereses económicos (Newman: 2004, Kalyvas: 2001, Kaldor: 2006). Uno de los métodos más eficaces que llevaron a cabo fue la instigación del odio racial. Los bandos suelen actuar antagonizando estos sectores de la sociedad como medio para un fin económico, como puede ser el comercio ilegal de recursos naturales, estupefacientes ilegales o minerales. A largo plazo estas actividades, para continuarse, necesitan que la autoridad estatal se vea socavada, en un proceso que favorezca el crecimiento de los mercados informales y las economías ilegales (Münkler: 2005). Es justamente por esto que los combatientes, con la vista puesta en la perpetuación de sus actividades, redirigen su potencial militar hacia poblaciones civiles y no necesariamente hacia las fuerzas militares. Según un estudio de la ICISS (2004) el 90% de las muertes en este tipo de conflictos son civiles, en comparación con el 15% que caracterizó los conflictos de principios de siglo XX.

Otros autores, sin embargo, no están de acuerdo con esta teoría. Uno de los más representativos es Newman (2004; 179), quien abordó la refutación de la teoría mediante un cuerpo importante de evidencia histórica, utilizando a la mayoría de los conflictos armados del siglo XX. Una de sus primeras conclusiones ataca a los puntos generales de la teoría, al especificar que “todos los factores que caracterizan a las nuevas guerras han estado presentes, con distinta intensidad, a través de los últimos 100 años”. Los ejemplos históricos datan desde la Guerra Civil en Estados Unidos, pasando por la guerra civil posterior a la Revolución de Octubre, los conflictos similares en 1930 en España o en el década de 1950 en Colombia. El autor considera también que “la presencia o la ausencia de determinados factores es mejor explicada por la peculiaridades de las especificidades de un conflicto, más que una serie de cambios históricos”.

El componente étnico de las nuevas guerras también ha sido puesto en tela de juicio. Considerando el llamado “caso paradigmático” de Bosnia-Herzegovina, Gagnon (2006) refuta este elemento luego de haber llevado a cabo encuestas en Bosnia, en Croacia y en Serbia, intentando captar hasta qué punto el odio étnico estaba arraigado en sus poblaciones. Con relación a Bosnia y a Croacia, la respuesta fue mayoritariamente negativa; las poblaciones de ambos países no consideraban un odio racial hacia los serbios como los catalizadores de la guerra, creían que las relaciones entre estas etnias eran “buenas” y que la noción de odio que parecía instalada era más consecuencia de una manipulación mediática que de una realidad. En Serbia, por otro lado, las tensiones interétnicas resultaron ser mucho más profundas. Según el autor, esto puede ser explicado por el particular caso de Kosovo, un territorio que era considerado por la gran mayoría de los serbios como propio y de gran valor histórico.

Gagnon termina diciendo que las guerras en los Balcanes durante la década del '90 pueden ser explicadas con mayor sustento empírico al analizar las decisiones de las élites políticas de Belgrado y de Zagreb, más que la explicación de la teoría de las nuevas guerras, centrada en las problemáticas de odio interétnico.

En Kuwait y en Kosovo, intervención

Tomemos dos casos de intervención humanitaria. El primero, el de Kuwait, se encuadra en el tipo de “viejas guerras”. El segundo, en Kosovo, en el de nuevas.

En 1991, la invasión iraquí del régimen de Saddam Hussein a Kuwait fue repelida a través de la operación Tormenta del Desierto, una opción militar liderada por los Estados Unidos bajo el mandato del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, y el apoyo unánime del Consejo de Seguridad. Los bombardeos en Serbia y en Kosovo fueron a finales de la misma década, pero esta vez sin el apoyo del Consejo de Seguridad. La OTAN fue la comandante en jefe de la misma.

En Kuwait, más allá del objetivo de asistir al país en términos humanitarios, la principal misión era la de revertir la agresión del régimen iraquí de Hussein (Mayall: 2000). El mismo Kuwait era cuestionado por su política de derechos humanos, pero la opresión del gobierno de Hussein hizo inevitable la intromisión de una coalición militar que acabase con el conflicto, sin involucrarse directamente en el territorio del agresor ni en su soberanía. Incluso China, desde su banca permanente del Consejo de Seguridad, se mostró contraria a la continuación de las actividades luego de alcanzado el principal objetivo. Occidente, liderada por Estados Unidos, parecía resuelto a redefinir los lineamientos generales de sus políticas exteriores y sus lógicas de acción en conflictos internacionales. Quedó expreso por el por entonces presidente republicano George H. Bush, mediante su famoso enunciado que decía “el Nuevo Orden Mundial... donde las Naciones Unidas, liberadas de las correas de la Guerra Fría, está equilibrada para cumplir con las visiones históricas de sus fundadores. Un mundo en el que la libertad y el respeto por los derechos humanos encuentran su hogar en todas las naciones” (Hehir: 2008; 2).⁶ La operación Tormenta del Desierto formó parte de este nuevo orden, una operación ampliamente apoyada y consentida por la comunidad internacional, que sería la primera de una serie de iniciativas que lubricarían la conflictiva década de los '90.

La invasión a Kosovo fue catalogada desde el principio, por la OTAN, como una intervención humanitaria. Esto generó una inmediata reapertura del debate, relativamente abandonado luego de los Tratados de Dayton, acerca de la legalidad y la factibilidad real de las intervenciones. (Mayall: 2000). La pregunta abordaba el imperativo moral “¿cuándo está bien utilizar la fuerza para proteger a aquellos que están sufriendo en otros Estados?”. Las posturas son disímiles, más allá del carácter

⁶ La traducción es nuestra.

axiomático que le da Hehir (2008): desde los teóricos que simplemente consideran la premisa de intervenir como fundamental e indiscutible, hasta aquellos que rechazan completamente cualquier tipo de intromisión a la soberanía estatal. Esta cuestión normativa, para los fines prácticos de nuestro trabajo, será pasada por alto. Nos enfocaremos, en cambio, en el carácter puramente legal de las disposiciones del derecho internacional al respecto. En primera medida, la Carta de la ONU.

El derecho internacional y la intervención humanitaria

Lo que dispone la Carta de la ONU acerca del uso de la fuerza para con Estados soberanos es claro. El artículo 2.4 establece que:

“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

Solamente hay dos excepciones a este principio fundamental. La legítima defensa individual o colectiva, invocada en el artículo 51, funciona solamente cuando el Estado partícipe es víctima de un ataque armado. Éste sólo puede quedar desarticulado en el momento que el Consejo de Seguridad resuelve las medidas indicadas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Como marca Grossi (1999), este derecho también se encuentra codificado por la Corte Internacional de Justicia en el sentido de su utilización restrictiva. La segunda excepción es ya dentro del marco del capítulo VII de la Carta, e indica que el Consejo de Seguridad, luego de haber estudiado la situación y determinado que existe una violación a la paz y a la seguridad internacional o un acto de agresión, puede tomar las medidas correspondientes para corregir el rumbo de los acontecimientos.

En Kosovo, según Greenwood (2002), el principio de la legítima defensa quedó rápidamente desautorizado. La República Federal de Yugoslavia no atacó a otro Estado en ningún momento, al ser Kosovo una provincia propia; tampoco a algún país limítrofe y tampoco a algún país miembro de la OTAN. La organización, por lo tanto, no utilizó nunca este argumento para justificar la intervención; así como tampoco lo hizo con el principio de auto determinación. Este último genera una controversia aparte, el hecho de considerar o no a la población kosovar como un “pueblo”, considerando su estatus de minoría dentro de un territorio con mayoría serbia.

Una autorización del Consejo en el marco del capítulo VII es, según Greenwood, más complicada de analizar. La ONU cuenta con la potestad de autorizar intervenciones militares, bajo su propia ala organizativa, en territorios acechados por amenazas a la paz. También puede, con los augurios de los artículos 48 y 53, autorizar el despliegue de fuerzas administradas por otras organizaciones. Éste fue el caso en la mayoría de las intervenciones en la década del '90, sea mediante coaliciones ad hoc (en el caso de Kuwait) o alianzas estables (en Bosnia). Estas fueron, otra vez, autorizadas por

resoluciones del Consejo de Seguridad. En Kosovo no hay indicios de esto. Ninguna de las tres resoluciones adoptadas antes del 24 de marzo de 1999 autorizaron (expresa o implícitamente) una intervención por parte de la OTAN. Ni siquiera es posible, sigue Greenwood, rescatar retrospectivamente una aquiescencia real por parte de la ONU; argumenta el autor que ni el rechazo del proyecto de resolución del Consejo ideada por Rusia, que en líneas generales buscaba condenar la intervención, puede ser considerada como una autorización tácita.

La resolución 1244 (1999) fue la encargada de manifestar buena parte de las intenciones de los países involucrados. Una de sus funciones fue la definición del marco legal para el desenvolvimiento post-despliegue militar, pero otra vez esto tampoco puede considerarse como un aval retrospectivo por parte del Consejo. Nada en el texto definitivo de la resolución indica que es la ONU la que autorizó a la OTAN a efectuar la intervención, más allá de una interpretación no completamente ilógica acerca del alcance que una resolución que surge del completamiento de los objetivos militares pactados pudiera tener. Citamos a Greenwood (2002; 156) cuando dice:

“Hay seguramente fuerza en el argumento que, al autorizar una presencia de seguridad internacional en Kosovo cual fue esencialmente liderada por la OTAN y al autorizar el logro que había sido el principal objetivo de la OTAN en toda la operación, el Consejo estaría tomando cartas en el asunto, acción que es difícil reconciliar con el hecho que la OTAN estuviese perpetrando un acto internacional ilegal. Esto no es lo mismo, sin embargo, que decir que la resolución convirtió un acto ilegal en uno legal”.⁷

El papel que les da Greenwood a las resoluciones del Consejo para con la intervención no llega al nivel de “autorización”, pero sin embargo les reconoce una relativa relevancia. La ONU, mediante sus resoluciones vinculantes, reconoció la actualidad de amenaza para la paz y la seguridad internacional, lo que inmediatamente descartó la tesis yugoslava de tratarse de un conflicto de relevancia puramente local. A su vez, el autor enfatiza que a través del Consejo de Seguridad se manifestaron las violaciones a derechos humanos y el carácter de “catástrofe humanitaria inminente” del conflicto. También explica cómo algunas resoluciones pavimentaron el camino a la intervención, condenando el uso de fuerza desproporcionada tanto por parte de Yugoslavia como del Ejército de Liberación de Kosovo (res. 1160) o a través del pedido de mejorar de manera inminente la situación humanitaria en la territorio (res. 1199).

Para concluir, el autor termina atribuyendo esta negativa a autorizar la intervención, interpretando las discusiones y determinadas señales coyunturales, a los seguros vetos por parte de China y de Rusia, miembros permanentes del Consejo y en desacuerdo

⁷ La traducción es nuestra.

con cualquier tipo de iniciativa militar. Por lo tanto, la justificación legal tendría que buscarse en otro sitio.

Finalmente, una intervención humanitaria unilateral (esto es, sin el aval de Naciones Unidas) se puso en marcha. La OTAN necesitó descomponer las fuentes del derecho internacional para encontrar una base jurídica que justificase su intervención. Fueron los gobiernos de los Estados Unidos y del Reino Unido los más involucrados y más activos al respecto. La cancillería británica, mediante un memorándum distribuido a los demás miembros de la Alianza, fue la que se expidió de la siguiente manera:

“Una autorización del Consejo de Seguridad para la utilización del uso de la fuerza para propósitos humanitarios es ahora ampliamente aceptada (Bosnia y Somalia proveen fuertes precedentes legales). Una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas daría una fuerte base legal para el accionar de la OTAN, además de ser políticamente deseable.

También el uso de la fuerza puede ser justificado mediante una desbordante necesidad humanitaria sin el aval de una resolución del Consejo. Los siguientes criterios deberían ser aplicados:

- a) que haya una convincente evidencia, generalmente aceptada por la comunidad internacional en su conjunto, de extrema peligrosidad humanitaria a larga escala, que requiera un inmediato y urgente apaciguamiento;
- b) que es objetivamente claro que no hay una alternativa practicable al uso de la fuerza si hay vidas humanas a ser salvadas;
- c) que el propuesto uso de la fuerza es necesario y proporcional al objetivo (el apaciguamiento de la necesidad humanitaria) y que está estrictamente limitada en tiempo y alcances al mismo (el mínimo necesario)” (Foreign and Commonwealth Office: 1999).⁸

El memorándum continúa, reconociendo que existe evidencia convincente de una inminente catástrofe, citando a la resolución 1199 del Consejo y a los reportes pertinentes de la Secretaría General y del Alto Comisionado para los Refugiados. Considera además que la única manera de revertir este proceso es disuadir a Milošević de futuros actos represivos, y la única manera de lograrlo es a través del uso de la fuerza. El Reino Unido, cierran desde el Foreign Office, consideró legal la intervención de la OTAN en Kosovo de acuerdo a la “desbordante necesidad humanitaria”.

Las repercusiones no se hicieron esperar. Un amplio número de países, entre miembros del Consejo de Seguridad y de la OTAN, se manifestaron acerca de esta línea argumental. Klaus Kinkel, por entonces ministro de Relaciones Exteriores de

⁸ La traducción es nuestra.

Alemania, recalcó que las resoluciones del Consejo se habían tomado con la aquiescencia de Rusia y de China, y que solamente las habían aceptado al considerarlas como insuficientes para autorizar una intervención. China mismo se había abstenido de votar la resolución 1199, al considerarla como una violación a la soberanía yugoslava (Grossi: 1999). Otros países; entre los que se encontraban Rusia, Francia e Italia; mostraron hesitación acerca de este tipo de justificación. Análogamente con el transcurrir de los acontecimientos, estas voces disidentes se fueron apagando, al considerar como irreversible la aplicación de fuerza militar.

Grossi enumera dos factores que terminaron de decidir la polémica, al menos para la satisfacción de los países de la coalición. En primer lugar, los principios generales del derecho internacional que autorizaban el uso de la fuerza en situaciones de emergencia humanitaria. Y segundo, las resoluciones del Consejo de Seguridad que, al verificar el estatus de amenaza para la paz y la seguridad internacional, consideraban oportunas medidas adicionales que podrían ser adoptadas, dependiendo de los acontecimientos.

Acto unilateral

Este trabajo también hará énfasis, especialmente durante el análisis del proceso de negociación de la independencia de Kosovo, en el denominado “acto unilateral de independencia”. El concepto llanamente conocido como “acto unilateral” queda establecido desde el derecho internacional, que desde su definición e utilización pondera sus consecuencias. La utilización del mismo por parte nuestra queda sometido al análisis de Gutiérrez Posse (2009), que establece el mismo desde la perspectiva de la potestad de los Estados de generar derechos y obligaciones internacionales a partir de la voluntad no de un conjunto de Estados (con un mínimo de dos), sino de uno solo. La transparencia de los tratados como fuente de derecho sigue siendo incuestionable, a su vez de ser el primer generador de estas normativas; pero los actos unilaterales han logrado colarse, en determinadas oportunidades, como una alternativa. La vigencia de los mismos puede terminar repercutiendo en una norma internacional, sea expresada en un tratado o sea de carácter consuetudinario, en otra fuente, a posteriori del acto unilateral.

El acto unilateral del Estado exige, por lo tanto, y acercándonos a la definición más clásica y aceptada, una:

“una manifestación de voluntad inequívoca del Estado, formulada con la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios estados o una o varias organizaciones internacionales y que es del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional” (Salvador: 2007).

Mientras que algunos de los detalles de la definición se pueden encontrar en el párrafo anterior, es importante resaltar la preponderancia de las declaraciones en los actos unilaterales, como principal demostración de esta “voluntad inequívoca” de los

Estados al referirse a cuestiones internacionales. En el caso de Kosovo, la declaración, oficializada con el texto pertinente, no escapa a esta definición. Kosovo entiende la declaración como propia, y es consciente que desde el momento de su promulgación los efectos jurídicos que se derivan de ella son reales, tanto (como señala la autora que es un avance en la definición) obligaciones como derechos, al Estado y a terceros.

Gutiérrez Posse, para finalizar, acerca una lista que, a pesar de no ser exhaustiva, otorga claridad. El acto unilateral de los Estados se materializa desde las formas de “reconocimiento, aquiescencia, protesta, confirmación, renuncia o el hecho internacionalmente ilícito”. Con la excepción del último, en el que se incurriría en un rotundo acto de responsabilidad internacional, el resto de los tipos deben tener un carácter lícito y no estar contrario a ninguna obligación contraída con anterior, sea esta derivada de donde fuere.

La libre determinación y el reconocimiento internacional

En el caso de Kosovo, la principal problemática en relación al derecho de la libre determinación se refleja de la siguiente manera: ¿es aplicable un derecho arrogado, exclusivamente, a los pueblos coloniales, o es éste extensible a los pueblos nacionales? Según la teoría internacional, rescatada en Bermejo (2008), los pueblos coloniales, por definición, tienen adjudicada el derecho de “autodeterminación externa”, mientras que los pueblos nacionales tienen, al menos en un primer momento, el derecho a una autonomía (llamada autonomía interna) que evite que ellos sean potencialmente excluidos de las esferas del poder público. El autor continúa con el claro ejemplo de los bombardeos de 1999, que a fin de evitar la continuación de una situación que se configuraba insostenible, iban en contra de la letra del derecho internacional, considerando a Kosovo como un territorio con autonomía dentro de un Estado más grande, pero con fervorosos deseos de lograr su independencia. La diatriba establecida, que enfrentaba la tesis jurídica serbia contra la posición realista de Occidente, generaría no solamente la guerra, sino una sucesión de negociaciones, ya vistas en este trabajo, que enfrentaron en términos dialécticos estas posiciones. Este apartado se enfocará la aplicabilidad del concepto de libre determinación en el caso de Kosovo, analizándolo desde el derecho internacional público.

El derecho internacional público cuenta con un gran espectro de conceptos, de los más variados, con posibles aplicaciones a muchísimos casos. Al hablar de la libre determinación de pueblos nacionales, el internacionalista Remiro Brotons (2007) se muestra reticente a poder incluir este subtipo en el mismo orden que el de los pueblos coloniales. El aval jurídico del autor, la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional (res. 2625-XXV de la Asamblea General, 1970), plantea la posibilidad que estos estados nacionales puedan erigirse el derecho del “autogobierno o de la autonomía”, respetando la unidad y la integridad del territorio anterior al que pertenecen. El autor desconfía, sin embargo, de la consonancia que esta declaración

tiene con el derecho internacional anterior, que tradicionalmente establecía el principio de auto organización de los Estados.

El mismo problema, pero exacerbado, subyace con los intentos, continúa Remiro Brotons, de los Estados pretendientes del derecho de separación. El caso kosovar es, por supuesto, uno de ellos. Mientras que las disposiciones legales invocadas por estos grupos nacionales existen, el autor enumera los Pactos de Naciones Unidas (1966), que declaran el derecho de libre determinación de “todos los pueblos”, el autor las desecha, al considerarlos dirigidos a las poblaciones afectadas por otro tipo de organizaciones, como lo fueron los fideicomisos o los territorios no autónomos. El desenvolvimiento jurídico posterior del concepto no termina de convencer al autor, que considera que cualquier atribución de este tipo, a los pueblos nacionales, queda desmentida, al considerarla incompatible con los “principios de conservación, unidad e integridad territorial del Estado soberano, que son componentes fundamentales y estabilizadores de la sociedad internacional” (2007; 189).

Volviendo a la Declaración de Principios del Derecho Internacional, el autor amplifica, citando a la declaración cuando se expresa, luego de enunciar los principios fundamentales del derecho de libre determinación de los pueblos, que “ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con (este) principio... y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color”. La Declaración también considera que “todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estados o país”.

Sin embargo el autor considera que hay dos situaciones en las que, en sintonía con otras normas fundamentales del derecho internacional, se podrían llegar a esgrimir excepciones. La primera no tiene relación con Kosovo, que es la de los pueblos anexionados, luego de un proceso de conquista, hoy desautorizado como modo legal de adquisición de territorios. La segunda considera a los pueblos oprimidos por genocidio, violación masiva de sus derechos, destrucción de su identidad o discriminación política y social grave y sistemática. Aun en estos casos, sigue el autor, no es posible simplemente transferir todas las potestades jurídicas que tuvieron los pueblos en condiciones de colonización; las excepciones no consideran un atentado al principio fundamental de la integridad territorial de los Estados, pero sí “supone despertar el interés legítimo de la sociedad internacional, y, en particular, de Naciones Unidas, por una cuestión que, fuera ya de la jurisdicción doméstica del Estado, ha de ser examinada desde la perspectiva de las situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, con las competencias que, de ser así, se reconocen al Consejo de Seguridad (Remiro Brotons: 2007; 191). El autor se refiere a

Kosovo invocando la res. 1244, que explicita el respeto por la integridad territorial de Serbia, al buscar una autonomía sustancial para la provincia.

El caso de Kosovo encuentra su inicio en un deseo popular de independencia, fomentado por el encuentro multiétnico de un país (Serbia) que veía a un gobierno central liderando una campaña de discriminación abierta desde 1989 con la irrupción del presidente Slobodan Milošević. Las negociaciones anteriores a los bombardeos ya cimentaron las posturas que, casi instantáneamente, se volvieron tanto irreconciliables como irreductibles (Thomas: 2003): la integridad territorial versus la libre determinación. Ya las negociaciones en Rambouillet trataban este tema, y como menciona Bermejo (2008), los bombardeos en Serbia respondieron a la negativa serbia de establecer un gobierno con un grado mayor de autonomía que el que actualmente ostentaban los albanokosovares, que terminaría siendo condición indispensable para el cese de los bombardeos.

Las consecuencias del proceso de paz de la posguerra, especialmente la resolución 1244, queda al descubierto, según el trabajo de Gutiérrez y Bermejo (2008), de una serie de irregularidades que no hacen más que destruir cualquier tipo de aproximación legal a la idea de la libre determinación. Según la resolución del Consejo, en Kosovo la autorización de una presencia tanto civil como militar, de noción internacional, solamente serviría para facilitar el proceso de transición hacia una provincia con un mayor grado de autonomía, pero sin salir de la órbita pública serbia. La decisión kosovar de imputarse como independiente, siguen los autores, se contradice con la letra y el espíritu de la resolución. Los autores tampoco parecen satisfechos, como nombramos el caso de Remiro Brotons, con los antecedentes legales de Naciones Unidas, ya que citando de nuevo a la Declaración de la resolución 2625, la secesión entraría directamente en contraposición con las máximas directivas del derecho internacional, las llamadas normas imperativas o de *ius cogens*. La conclusión de ambos autores termina atribuyendo un grado de sonora importancia la coyuntura política, así como los intereses derivados de ella, que lideraron el andar occidental en relación al apoyo a una serie de medidas opuestas al derecho internacional.

Por último, el enfoque de Weller (2008) considera una suerte de cambio de paradigma en relación al principio de la auto-determinación. En algunos casos, en una categoría que usualmente recompensaba la unidad territorial, muchas de las resoluciones se establecieron mediante una opción a futuro de auto-determinación, o simplemente con una plena independencia. Los casos contemporáneos son conocidos; desde Eritrea a Sudán del Sur, desde Irlanda del Norte hasta Checoslovaquia. El autor habla del mismo caso serbio, pero en relación a Montenegro, que permitió a este país la secesión mediante una serie de tratados y acuerdos de paz. El mismo acuerdo de Rambouillet establecía para Kosovo esta opción, considerando la opinión y la voluntad popular.

Weller considera, por lo tanto, que la independencia de Kosovo gozó de una mayor aceptación a nivel internacional ya que, siguiendo con la modificación en la consideración internacional, muchos de los Estados no consideraron inmediatamente la secesión como ilegal, sino que intentaron tomar una decisión sobre el posterior reconocimiento ateniéndose a una mayor cantidad de factores. Quitando los casos de Rusia y de Serbia, ningún otro Estado consideró, al menos no de manera expresa, la independencia de Kosovo como un acto ilegal al derecho internacional; o un acto que valiese la imposición de sanciones dentro del marco de una política colectiva de no reconocimiento. El caso kosovar, dentro del nuevo paradigma, simplemente queda constituido como un evento internacional en el que terceros Estados son libres de definir acerca del reconocimiento y el eventual establecimiento de relaciones diplomáticas.

La coyuntura política parece estar mucho más relacionada y expuesta hacia el derecho internacional cuando se aplica en la práctica. El mejor ejemplo, en el caso kosovar, es la resolución de la Corte Internacional de Justicia, al ser consultada por la Asamblea General de Naciones Unidas, para determinar la legalidad (o no) del acto unilateral de independencia y consecuente secesión.

En este caso fue el gobierno serbio el encargado de introducir en la agenda de la Asamblea el tema, como una opción de buscar la legitimidad de su pedido que defendieron a ultranza durante la totalidad del proceso de negociación, como se vio. La consulta, según el ministro de Relaciones Exteriores serbio Vuk Jeremić, “preveniría a la crisis de Kosovo de servir como un problemático precedente hacia cualquier lugar del mundo en los que ambiciones secesionistas se manifestasen” (United Nations: 2008d). En general la respuesta de la Asamblea fue positiva, quitando casos particulares, y se resolvió consultar a la Corte. Este sería, por lo tanto, el primer caso en la historia de la Corte en el que se consulte acerca de un acto de independencia unilateral. Es necesario aclarar que la metodología sería de carácter consultivo, y no contencioso, por lo tanto no establecería ningún grado de obligatoriedad para alguna de las partes.

Muchos países recibieron la consulta con beneplácito, ya que de esa manera buscaron atarse a las conclusiones del tribunal internacional para definirse acerca del reconocimiento. El examen objetivo y parcial de la Corte jugaría de amparo para los países en duda, y una guía sobre cómo actuar de ahora en más en estos casos particulares.

El informe final, se pronunció el 22 de julio de 2010, y por 10 votos a 4, estableció que:

“La Corte concluye acerca de la adopción de la declaración de independencia del 17 de febrero de 2008 que no violó el derecho internacional general, la resolución 1244

(1999) del Consejo de Seguridad o el Marco Constitucional⁹. Por consiguiente, la adopción de la declaración no violó ninguna ley aplicable del derecho internacional” (International Court of Justice: 2010).

La CIJ no determinó necesariamente que la independencia de Kosovo fuese legal o ilegal, pero que ninguna ley o reglamentación del derecho internacional prohíbe o legaliza este tipo de declaraciones. Como dice Arbour (2010), la Corte no fue más allá, no intentó explicar, al menos en términos legales, las bases que permitieron a Kosovo elucubrar un pedido de secesión. Tampoco se manifestó sobre el grado de eficacia del proceso independentista, ni las posibilidades futuras del país, sostenidas por la cantidad de reconocimientos internacionales que pudiera recibir y el aval que los mismos pudieran contribuir para una rápida membrecía en los principales organismos económicos y financieros.

Los dirigentes serbios confiaban plenamente en que la Corte fallara a su favor (Caplan: 2010) por tres razones. La primera tiene que ver con lo antes expuesto acerca de la integridad territorial de Serbia, al ser Kosovo una provincia dentro de una república, y las consideraciones de la resolución 1244 acerca del mantenimiento de la integridad de Yugoslavia. La segunda tiene que ver con el conservadurismo inherente del derecho internacional y de la diplomacia al considerar actos unilaterales de secesión, como era considerado el caso de Kosovo. La tercera afecta al grado de reticencia de los Estados miembros de la comunidad internacional al intervenir en cuestiones que dividen a la misma, y que no gozan de principios legales transparente o incuestionables. Por estas razones Serbia creía tener muy buenas posibilidades de contar con el fallo de la Corte como catalizador internacional, con la esperanza alguna de poder desacreditar el importante número de reconocimientos que, al momento del veredicto de la Corte, ya se habían formalizado.

La premisa planteada por Serbia se caracterizó por su simplicidad, en contraste con las cuestiones de amplio espectro que la Corte estuviera acostumbrada a recibir, pensando que de esta manera podría servir para sus intenciones. El avance serbio por lo tanto se basó en cuestionar la autoridad legal de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo (PISG, por sus siglas en inglés), las instituciones componentes del Marco Constitucional. Como explica Caplan, la Corte desestimó al PISG como los responsables de la independencia, considerando a los responsables como ““personas quienes actuaron en conjunto a través de su autoridad como representantes del pueblo pueblo de Kosovo fuera del marco legal de la administración interina” (2010; 3)¹⁰. La diferenciación zanjó el problema por completo, ya que solamente las PISG estaban bajo autoridad y supervisión de

⁹ Por Marco Constitucional se refiere a las instituciones locales creadas por la UNMIK en 2001 en el marco de la res. 1244 (1999), en un proceso de restitución de atribuciones administrativas a la provincia luego de la guerra en 1999 y el establecimiento de la misión. Dentro de estas instituciones, tenemos tanto la Asamblea Nacional como el Gobierno local.

Naciones Unidas (y por añadidura, del mandato de la resolución 1244), y no aquellos agentes externos a ella. Las conclusiones son por lo tanto las mencionadas: al no existir un marco legal ligado a Naciones Unidas, ninguna ley del derecho internacional público habría sido violada.

El saldo del fallo, al menos en la teoría, podría haber significado una ola de reconocimientos internacionales hacia Kosovo, algo que nunca ocurrió. Mientras que la cantidad de Estados que sí reconocieron a Kosovo está rozando, al día de hoy, los 100, la conclusión de Caplan es pesimista al considerar que, aun sumando más reconocimientos, la actual coyuntura política difícilmente se modifique. Las posiciones de los países opositores, como son Serbia, Rusia y China, influyen directamente en las decisiones de un ingente número de terceros Estados, tanto en el seno del Consejo de Seguridad (por supuesto, Rusia y China) como en la Unión Europea, que no parecerían estar dispuestos a rever su posición, al menos no hasta nuevos acontecimientos.

El concepto de reconocimiento internacional es el otro ligado a estos dos frentes: el derecho internacional público y la creación de Kosovo como un nuevo miembro de la comunidad internacional. La aplicación del mismo tiene mayor vinculación a las postrimerías del conflicto, ya que solamente luego de terminado el proceso de negociación, y con posterioridad al 17 de febrero las intermitencias del reconocimiento empezaron a hacerse notar. La definición del mismo, por lo tanto, no tuvo un gran peso específico en esos años, pero hoy, con un Kosovo independiente, una parte considerable de su futuro como nación depende de la aceptación que tenga por parte de sus pares del ámbito internacional.

La definición clásica del concepto nos la acerca el Institut de Droit International, que en su reunión de 1936 de Bruselas consideró al reconocimiento internacional como el “acto libre por el cual uno o varios Estados constatan la existencia sobre un territorio determinado de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de cualquier otro Estado existente, capaz de observar las prescripciones del Derecho Internacional, y manifiestan consiguientemente su voluntad de considerarlo como miembro de la Comunidad Internacional” (Remito Brotóns: 2007). Como dice el internacionalista español, la opinión mayoritaria indicaba que el reconocimiento no podía ser considerado como un requisito constitutivo de la subjetividad internacional, pero que la trascendencia del mismo como elemento diplomático para la interacción y el desarrollo de un país con sus similares eran innegables.

Algunas cuestiones más se extraen del concepto: sus formas son dos, expresa o implícita. La primera surge desde una declaración pública, la segunda desde una serie de actos determinados (en este caso, siempre que sea incuestionable la voluntad de

10 La traducción es nuestra.

reconocer, como sería el inicio de relaciones diplomáticas o el voto favorable a la admisión en alguna organización internacional). Al hablar de efectos, las tesis son dos: la constitutiva, que considera que el Estado no existe mientras no es reconocido; y la declarativa, que el reconocimiento solo constata el hecho de su existencia, que establecida previamente. Remiro Brotóns analiza esta disyuntiva, al considerar que mientras el reconocimiento tiene efectos claramente declarativos, es imposible abstraerse completamente de los efectos constitutivos de la misma. El reconocimiento en sí, por parte del que “reconoce”, significa admitir que el Estado existe, así asumiendo cualquier obligación que tenga lugar dentro del marco del sistema internacional (aceptación de su soberanía, cooperación, arreglo pacífico de diferencias, obligación de no intervención en asuntos internos. etc.). También es de importancia para el Estado que busca ser reconocido la incorporación del mismo a los distintos foros y organizaciones internacionales, desde el más específico hasta en Naciones Unidas, tarea engorrosa sin la presencia de una catarata de reconocimientos de todas partes del mundo (en Naciones Unidas, por lo menos, considerando el proceso de admisión, que necesita el aval de dos terceras partes de la Asamblea General).

Es interesante el análisis que hace Orakhelashvili (2008) del concepto. En relación a lo teórico, el autor desestima al reconocimiento como un elemento constitutivo, ya que la misma “solamente sigue el establecimiento jurídico de la formación estatal. No es un criterio para ésta, y no impacta al derecho de la entidad relevante a la misma” (27). Crawford (2006; 142), en tono similar, agrega:

“si el reconocimiento de un Estado es definitivo entonces es complicado concebir un reconocimiento ilegal e imposible concebirlo como nulo o inválido. Aun así, la nulidad de ciertos actos de reconocimiento han sido aceptadas en la práctica, y con razón; de otra manera el reconocimiento sería una forma alternativa de intervención, potencialmente siempre disponible y aparentemente incuestionable”.¹¹

Orakhelashvili se expide de nuevo sobre ambas tesis, y mientras que considera a la teoría constitutiva “arcaica y sin un apoyo visible en la práctica estatal”, acerca el excepción de Bosnia-Herzegovina y Croacia, que fueron reconocidos por la Unión Europea, más allá que no contarán, por su flamante condición, con los atributos necesarios para la estatalidad. En este caso, la comisión Badinter consideraba ambas entidades como *sui generis*, al menos en el sentido que no se desprendían de movimientos secesionistas.

El autor termina atribuyendo al reconocimiento como ilegal, ya que el reconocimiento no solamente no tiene la capacidad para constituir directamente a un Estado, sino que tampoco tiene validez dentro del marco de un Estado legalmente establecido. En

¹¹ La traducción es nuestra.

relacionado a lo que llama esta “legalidad”, el autor considera prudente considerar como inválida cualquier acción que se presenta ajena a las reglas imperativas del derecho internacional público, aplicándolas aun a los casos de creación o secesión estatal. Por supuesto que el autor también es consciente las dificultades de involucrar el caso kosovar en el marco de una violación activa de normas jus cogens, luego de los acontecimiento históricos preexistentes, como lo fueron los bombardeos y las violaciones a los derechos humanos por parte del régimen de Milošević.

Lo postulado por Bermejo & Gutiérrez (2008) indica que las posibilidades de Serbia de extender el reclamo por la entidad hoy constituida como República residen, fundamentalmente, en la suma de sus reconocimientos. El autor presenta, desde la premisa que la independencia de Kosovo es ilegal, también al considerarla como quebrantadora de normas jus cogens, una serie de argumentos en contra de estos reconocimientos. El caso que presenta es el de la Comisión de Derecho Internacional, quien presentó, asimilando el caso kosovar a caso de diversa índole como el del apartheid sudafricano, que la negativa a reconocer a una secesión ilegal sería “una consecuencia de los hechos ilícitos de esta naturaleza”, ya que “cuenta con apoyo en la práctica internacional y en las decisiones de la Corte Internacional de Justicia”. El autor considera, sin dejar de entrever algo de suspicacia, que la práctica terminará dictándose mediante las alternativas de la política y no del derecho, una práctica que el autor considera, viene repitiéndose con cada vez más asiduidad.

Antecedentes Históricos

Durante una conferencia de embajadores en 1913 en Londres, las fronteras para lo que sería el moderno Estado de Albania fueron redibujadas. Una buena parte de la población étnicamente albanesa quedó fuera de él; formando parte de varios países aledaños. Un secretario del Foreign Office británico, Sir Edward Grey, admitió al Parlamento de su país que la conferencia fue llevada a cabo para “satisfacer a las grandes potencias”. Con sinceridad también pronunció, en consideración a las dispersas poblaciones albanesas, que “una úlcera ha sido plantada, envenenando el sistema europeo, y apostando fuerte a una inevitable operación sangrienta” (Udovički: 2000; 314).¹² Ocho décadas después esto se haría realidad.

La historia de serbios y albaneses por el territorio de Kosovo se remonta a varios siglos. La batalla acerca de quién es el legítimo propietario de las tierras encuentra una serie de argumentos centrales. Los albaneses se consideraban como los herederos directos de los antiguos ilirios y dárdanos, poblaciones que se remontan hasta la antigüedad. Según esta concepción de la historia, fueron los serbios los invasores que se apoderaron de la región, conquistando un territorio y destruyendo la cultura local. Los serbios argumentan el valor histórico que el territorio había cumplido como parte de sus imperios medievales, creían en Kosovo como parte de su identidad nacional. Tampoco creen que Kosovo estuviese poblado por numerosos albaneses, al menos no durante la Edad Media, y que la gran mayoría de ellos solamente arribó con la dominación otomana. La llamada “batalla de Kosovo”, en 1389, encapsula una gran cantidad de elaboración mitológica y poco de relevancia político-militar, como dice Malcolm (1998:58) al advertir que “la historia de la batalla de Kosovo se convirtió para la identidad serbia en un tótem o en un talismán, creando para ella un estatus sin parangón en la historia de los serbios”. Las reales consecuencias de esta derrota, que Malcolm ni siquiera está convencido de ése haya sido el resultado, hoy están olvidadas. Pero el impacto que generó en los subsecuentes siglos por sobre el imaginario nacional-popular serbio, no solamente por Kosovo sino por los deseos de independencia luego de la dominación, es innegable. La percepción entre serbios y albaneses, y las posturas que ambos enarbolaban, terminaron por volverse obsesivas. Bennett (1995: 86-87) al respecto enuncia:

“La obsesión serbia con Kosovo quizás nunca termine de asombrar los extranjeros. Los serbios no han sido una mayoría allí desde finales del siglo XVII, y pocos serbios, quitando los que habitan allí, han alguna vez visitado el territorio. Sin embargo, para muchos serbios, sin ser todos nacionalistas extremos, Kosovo es una tierra sagrada que está destinada ser serbia para siempre. Esta fijación emocional con Kosovo, la llamada “cuna de la nación serbia”, puede ser solamente como parte de un sentido colectivo de frustración sobre lo que pudo haber sido si el imperio medieval serbio

¹² La traducción es nuestra.

nunca hubiese sido destruido por los otomanos. Está arraigado dentro de la Iglesia Ortodoxa Serbia, cual cultivó y preservó esta conciencia nacional bajo el yugo otomano a través del folklore serbio que fue viajando de generación en generación”.¹³

La dominación otomana llegó apenas cinco décadas después, para durar un poco más de cinco siglos. En 1889, en el quingentésimo aniversario de la batalla de Kosovo, el ministro de Relaciones Exteriores serbio, Čedomilj Mijatović, relataba con vehemencia la herencia simbólica de aquel día:

“una fuente inacabable de orgullo nacional fue encontrada en Kosovo. Más importante que la lengua y más poderosa que la Iglesia, este orgullo une a todos los serbios en una sola nación... La gloria de los héroes de Kosovo brilló como una estrella radiante en la oscuridad de esa noche hace casi quinientos años... Nunca hubo una guerra por libertad, ¿y cuándo no hubo guerras?, en la que los espíritus de los héroes de Kosovo no hayan participado. La nueva historia de Serbia empieza con Kosovo, una historia de valientes esfuerzos, largos sufrimientos, interminables guerras e inapagable gloria... Bendecimos Kosovo porque la memoria de los héroes de Kosovo nos envalentonan, nos estimulan, nos enseñan y nos guían” (Emmert: 1990; 129).¹⁴

En 1889 Kosovo seguía siendo parte del Imperio Otomano. De todas maneras, los serbios sentían un especial vínculo con el territorio. Dérens (2008) analiza el papel que cumplió la Iglesia Serbia Ortodoxa, que convirtió a Kosovo en una especie de “espacio místico”, el “Jerusalén serbio”, que funcionaba como símbolo de resistencia contra la secularización y la modernización; también fue utilizado como símbolo contra la “amenaza demográfica albanesa”. El autor continúa (2008; 46) con esta analogía, al advertir que “aun si todos los serbios abandonaran Kosovo, y todas sus iglesias fueran destruidas, Kosovo seguiría siendo la Jerusalén serbia. Incluso si Jerusalén se perdiese, la ciudad no perdería ni un poco de su significancia espiritual e histórica”.¹⁵

La respuesta albanesa fue mordaz. No creían en absoluto la versión serbia de la historia. Lenard Cohen (2001; 4) recuerda las palabras de Ismail Kadare, uno de los más eximios escritores en lengua albanesa, en relación a su perspectiva sobre la historia de Kosovo:

13 La traducción es nuestra.

14 La traducción es nuestra.

15 La traducción es nuestra.

“Cualquier discusión sobre Kosovo hoy en día comienza con el cliché: ‘territorio sagrado para los serbios’, ‘la cuna de la nación serbia’. El núcleo de la mitología serbia se configura de la siguiente manera: hacia los días de la Batalla en 1389, los serbios eran una mayoría en una región localizada en el corazón de su Imperio; los albaneses recién llegarían al territorio luego de la Batalla. Esto es una distorsión cruda, y su intención, en las discusiones públicas o en otros lugares, es el de prevenir cualquier intento albanés de presentar una visión diferente o algún intento de clarificación. La batalla de Kosovo no fue solo una confrontación entre serbios y turcos. Fue una batalla luchada por todos los pueblos balcánicos unidos contra el invasor. Todas las historias listan los nombres de los pueblos balcánicos quienes pelearon conjuntamente contra un desastre común: serbios, bosnios, albaneses y rumanos. La Batalla, que debería haber sido preservada en la memoria como un símbolo de amistad y solidaridad entre los pueblos balcánicos, fue apropiada por criminales serbios para servir sus propósitos”.¹⁶

Al respecto Judah (2008) considera que, al final, lo que importa no es necesariamente la verdad histórica sino lo que la gente termina por considerar como real.

Durante 1878 y 1912, año de la finalización del reinado otomano, en Kosovo fueron comunes las revueltas y la inestabilidad. Los últimos intentos del Imperio de mantener sus territorios en los Balcanes resultaron insuficientes: las intenciones nacionalistas en Kosovo, particularmente durante la segunda mitad del siglo XIX, habían crecido con vigorosidad. Luego de un llamado a una “Albania unificada, pero dentro del Imperio Otomano”, poco se pudo hacer. Las declaraciones de guerra de Serbia, Montenegro, Bulgaria y Grecia fueron demasiado para el Imperio; Albania pronunciaría su independencia el 28 de noviembre de 1912. En Kosovo esto no significó inmediatamente la anexión definitiva a Albania, ya que Serbia siguió gobernando la mayor parte del territorio.

Un juego incesante de declaraciones y amenazas caracterizaron este período, hasta la explosión que significó el inicio de la Primer Guerra Mundial. La conquista serbia de Kosovo fue un duro golpe para una región que contaba con alrededor de 30% a 40% de población étnicamente serbia. La resistencia albanokosovar fue desarticulada.

Los Aliados recibieron con beneplácito estos acontecimientos (Judah: 2008). El 1 de diciembre de 1918, luego de finalizada la guerra, se crearía un nuevo Estado llamado “Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos”. Este involucraría no solo a Kosovo, sino también a Croacia, Dalmacia, Vojvodina, Eslovenia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Macedonia; la conducción política estuvo liderada fundamentalmente por los serbios, su ejército y la monarquía Karadjordjević. Las únicas minorías no

¹⁶ La traducción es nuestra.

eslavas residieron en el norte, especialmente alemanes y húngaros, y en el sur, albaneses en Kosovo.

La creación de la República Federal Socialista de Yugoslavia, luego de la segunda guerra mundial, indicaría la demarcación que hoy conocemos del territorio, en ese momento provincia, hoy república. La década de los '70, o la llamada “época dorada” convidaron a la población kosovar de la mayor libertad, los mayores índices de educación y la mejor salud de toda su historia. El boom industrial y turístico de las naciones yugoslavas generó una considerable suma de dinero que sirvió para construir mucho de lo que hoy es Kosovo, así como una incipiente industria, que lamentablemente fue sufriendo el paso del tiempo y el camino de la desinversión (Judah: 2008; 55).

Judah nos relata lo que llama “un cuento de hadas”, en la que los albanokosovares vieron mejorar su calidad de vida día tras día. Como dijimos, la educación, de la mano de un aumento en la alfabetización, educó a una generación de personas como nunca se había visto. La provincia de Kosovo y Metohija, todavía parte de la República de Serbia, a su vez parte de la Socialista República Federal de Yugoslavia, vio modernizada su capital, Pristina, con una celeridad sorprendente. Esto significó, por un lado, un mejoramiento en las condiciones de la población local, pero por el otro la destrucción de muchos edificios y estructuras coloniales. La población de a poco fue modificando su patrón cultural, como puede verse con el idioma, en los que el turco (lengua asociada al imperio otomano, y por consiguiente, a una tradición ancestral) fue viéndose desplazado en la mayoría de las ciudades por el albanés.

La Constitución de 1974 es un punto álgido en la historia kosovar, al menos en la historia del siglo XX, la historia de Kosovo de la dominación serbia. Este documento estableció que la formal “región autónoma” se transformase en una “provincia autónoma”, adoptando el mismo grado de autonomía que la mayoritariamente serbia provincia de Vojvodina, al norte del país. Se estableció, por ende, una constitución, asamblea y un asiento en el Consejo Federal. Este tipo de concesiones, mientras que bien recibidas, no terminarían siendo suficientes: el estatus de república dentro de la federación, que no sería otorgado, terminaría siendo el disparador de una escalada de presión hacia las autoridades, suscitando una violencia y un descontento generalizado (Judah: 2008).

La muerte del árbitro y jefe supremo de la federación Jozip Broz Tito, dentro de unos años de una progresiva “albanización” demográfica y la aparición de una nueva generación de políticos de lengua albanesa, pavimentaron el camino para una eclosión social (Grossi: 2000). Una protesta acerca de la organización en la distribución de la comida en la Universidad de Pristina, que en sus comienzos sería menor, fue creciendo, que terminaría involucrando a muchísimos actores de las más diversas clases, en un directo ataque y en un frontal repudio al gobierno serbio. Las muertes se contaron, al menos oficialmente, en cincuenta y siete. El número real, aventuran

Daalder & O'Hanlon (2000), llegaría a los cientos. Sin duda alguna, este sería el inicio de una división transversal que se tornaría fatídica, contemplando dos poblaciones, dos maneras de organización política, dos entes que se demostrarían irreconciliables.

Un memorándum de la Academia Serbia de Ciencias y Arts, por pedido expreso de Dobrica Ćosić, (quien sería presidente serbio años después), acerca de varios temas relacionados al futuro serbio, sería lapidario y de fundamental importancia para el diseño de los acontecimientos posteriores. Fueron expeditivos al pronunciarse acerca del peligro que la descentralización de poder podía ocasionar a Yugoslavia, en una clara alusión a los kosovares, así como también la manera en la que los serbios eran discriminados por la estructura constitucional de la federación, especialmente en relación a su distribución demográfica y su repercusión en las asambleas nacionales. Al hablar acerca de la situación de los serbo-kosovares (esto es, población étnicamente serbia viviendo en la provincia de Kosovo), la Academia denunció un “genocidio físico, político, legal y cultural hacia la población serbia en Kosovo y Metohija, que es una aún peor derrota histórica que las experimentadas en las guerras de liberación llevadas a cabo por Serbia desde la primer revuelta en 1804 hasta la ocurrida en 1941” (Judah: 2000; 159).¹⁷ La recomendación fue, por lo tanto, que los políticos serbios, en representación de su país, no debían quedarse de brazos cruzados, instando a los mismos a actuar con la mayor agresividad posible. La reacción que provocó en el seno de la sociedad yugoslava fue de tales proporciones que se llegó a considerar al memorándum como un punto de ruptura, un elemento imprescindible para explicar el vendaval posterior. Mucho de esto se atribuye al “extraordinario lenguaje que se utilizó para examinar la situación de los serbios en Croacia y Kosovo” (ESI: 2007; 24). Las filas nacionalistas, en los dos bandos, se fueron formando. El ascenso político del serbio Slobodan Milošević funcionó como el catalizador necesario para que el tono de la retórica cambiara radicalmente.

Milošević fue un controvertido político comunista que, en una arriesgada y algo azarosa jugada, tomó las riendas políticas de su país y, aprovechándose de la crisis que relatábamos, exacerbó el nacionalismo en la mayoría de repúblicas balcánicas (Judah: 2008). En Kosovo, por supuesto, también. En abril de 1987, en un antiguo campo de batalla de Kosovo, una multitud de serbokosovares se reunieron para manifestarse en contra de algunas atribuciones que el gobierno kosovar tenía en relación a la Federación y a la República Serbia, que eran consideradas como excesivas. Milošević fue enviado por el presidente Stambolić a atender las demandas. Pero el serbio, al ser testigo de escaramuzas entre manifestantes serbios y la policía, pronunciaría la frase que lo elevaría, de manera casi instantánea, como el nuevo héroe nacional: “nadie se atreverá a golpearlos”.

¹⁷ La traducción es nuestra.

Este crecimiento en la retórica política, iría a plasmarse en un ataque frontal contra la autonomía de Kosovo. En la práctica, se trabajaría en una serie de enmiendas a nivel constitucional para recortar esta autonomía. Los puntos centrales que retornarían al ámbito estatal serbio serían “el manejo de la policía, los tribunales, la defensa civil, la política de educación y la elección del idioma oficial” (Grossi: 2000, 32). Estas modificaciones se confirmarían el 23 de marzo de 1989, bajo estrictas medidas de seguridad. Era el inicio de una serie de transformaciones que se harían conocer como de “reserbización”, (El País: 1993) que desembocarían en numerosas protestas y actos de violencia contra las flamantes autoridades. Milošević se aferraba al poder, y utilizaba a Kosovo como su estandarte político para englobar la mayor cantidad de poder posible. Esto significaba, por supuesto, una Yugoslavia bajo el yugo serbio.

Desde aquí y por varios años, la atención internacional ubicó su eje fuera de Kosovo. Los eventos ocurrían con voracidad y dramatismo en los restantes países de la Federación Yugoslava. La oleada nacionalista no tardó en llegar a Eslovenia, Croacia y Bosnia. Solamente le tardó diez días a Eslovenia lograr su independencia, mientras que en los dos restantes las cosas no sucederían con tanta velocidad. Ambas guerras ocasionaron miles de muertos y aún más desplazados; la prensa internacional relató con frialdad los acontecimientos desde una región que, a base de batallas y eventos sangrientos, fue ocupando las primeras planas de los principales diarios mundiales. La caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, exacerbó esta oleada nacionalista: las esperanzas de varios de los países dentro de la Federación, que veían a Occidente como la llave para modificar su ya apremiante situación (Transchel: 2007), se transformaron en fervorosos deseos de independencia. En un contexto de estas características, fue Serbia la encargada de perseguir y destruir cualquier intento de fragmentación, que no tardaría en ocurrir. Milošević, sin vacilar, diría que de seguir adelante con estas proclamas, los horrores de la Segunda Guerra Mundial no tardarían en reaparecer.

Los medios periodísticos en Croacia y en Eslovenia no tardarían en catalogar a los serbios como terroristas. La violencia iría, de manera dramáticamente rápida, en aumento. Eslovenia fue el país que logró su independencia de la manera menos sangrienta, con apenas nueve civiles muertos en una guerra que, como dijimos, solamente duraría diez días. En Croacia la peligrosidad era mayor, ya que la población serbia era mucho más elevada, y estaba diseminada en varias importantes poblaciones, incluso siendo mayoritaria en algunas. Las primeras escaramuzas policiales rápidamente involucrarían al ejército yugoslavo, el Ejército Popular Yugoslavo, en lo que rápidamente cobraría proporciones bélicas. Luego se extendería a Bosnia-Herzegovina, otro territorio que como Croacia, contaba con una gran proporción de población serbia. La guerra fue cruenta, no estuvo exenta de masacres (especialmente la ocurrida en Srebrenica, donde, mediando la infame técnica de la “limpieza étnica”, entre siete u ocho mil musulmanes, la religión predominante en

Bosnia, fueron asesinados) ni de hechos repudiables. Las independencias para Croacia y para Bosnia-Herzegovina finalmente llegarían, para ambas, en 1992.¹⁸

Volviendo a Kosovo, un evento significativo se daría hacia fines de 1989 con la creación de la Liga Democrática de Kosovo (LDK), un movimiento político liderado por el más emblemático político kosovar de la década, Ibrahim Rugova. Este partido sería el encargado de aglutinar buena parte, por no decir la gran mayoría, de la oposición al gobierno serbio, así como también a los remanentes del Partido Comunista. Sería el más importante foco opositor de la provincia hasta 1998, cuando las fuerzas paramilitares del Ejército de Liberación de Kosovo monopolizaron la atención internacional, además de canalizar las aspiraciones secesionistas de su población. Malcolm (1998) enumera los tres puntos focales de la agenda política del LDK y de Rugova desde 1990: la prevención de cualquier tipo de revueltas violentas, la “internacionalización” el conflicto y la negación sistemática de la legitimidad del gobierno serbio. El autor recalca especialmente algo de las dos últimas; ambas se configuraban en contradicción a la teoría que la cuestión albanesa era de exclusiva competencia local, y que solamente sería resuelta dentro de los Balcanes. Esto desestimaba, es claro, la participación de cualquier país u organización internacional en el conflicto.

La actividad política, por lo tanto, no cesaría. En 1991, los miembros de la clandestina Asamblea de Kosovo, dominada por representantes abiertamente secesionistas, establecerían de manera unilateral y secreta una resolución que establecía a Kosovo como un “Estado independiente y soberano con todos los derechos constitucionales en relación con las otras repúblicas yugoslavas y con todas las libertades y garantías de un República y de una nación” (Resolución de la Asamblea de Kosovo: 1991). La población kosovar ratificó esta condición con el voto popular, mediante un referendo, que por un prácticamente unánime 99,87%, votaron a favor de la declaración de la independencia y el establecimiento de la república. Sin embargo, en la práctica, las condiciones de los kosovares no parecían mejorar (Malcolm: 1998).

Las violaciones a los derechos humanos serían moneda corriente en esos años, incluyendo actos como el despido masivo de doctores y profesores albaneses, arrestos arbitrarios, confiscaciones de bienes personales y brutalidad policial. La política serbia hacia Kosovo quedaría plasmada en la sentencia de Željko Ražnatović, un agente paramilitar que desarrollaría una carrera política, y un frondoso prontuario con acusaciones por crímenes de guerra, al decir que “solamente aquellos que reconocieran la autoridad de Belgrado estaban autorizados de vivir allí, y que más allá de eso era bien conocido que un millón y medio de albaneses habían cruzado a

18 Para Bosnia, sin embargo, la declaración de su independencia se hizo pública con anterioridad a la guerra. Recién luego de la intervención de la OTAN, que forzaron a Milošević a retirarse del país, y la firma de los tratados de Dayton, en noviembre de 1995, fue que se pudo completar su independencia.

Kosovo en los últimos cincuenta años. Ellos deberían ser considerados, pronunció, como turistas” (Malcolm: 1998; 352).¹⁹

La popularidad de Rugova fue paulatinamente cayendo. El criticismo a sus políticas, en consonancia, fue creciendo. En pocas palabras, Rugova fue perdiendo crédito dentro de Kosovo por el aparente fracaso de su política de “resistencia pacífica”, una política que, como mencionamos, se basaba en un estricto realismo al percibir como impredecibles las consecuencias que una abierta oposición violenta podrían acarrear a un pueblo kosovar que no conocía el real potencial del ejército serbio, ni cuáles serían sus límites en una guerra (Judah: 2008). Malcolm, al referirse a las críticas a esta política, sostiene:

“Éste tomó dos formas. Algunos arguyeron que su rechazo total a entrar en negociaciones con Belgrado, a no ser dentro del marco de un foro internacional, era irrealista. (...) Otros lo criticaron por no ser lo suficientemente absoluto en su rechazo, y pedían una más activa política de protesta. Y otros, confusamente, parecían combinar ambas líneas de criticismo a la vez. (...) Otro factor fue el desarrollo de nuevas formas de acción directa: tiroteos y ataques de bombas hacia instituciones y agentes serbios. Durante muchos años los medios serbios se habían referido al “terrorismo” albanés, en general mostrando estudiantes lanzando rocas; ahora, por la primera vez desde las drásticas medidas de 1989-90, había signos de genuinos actos terroristas” (Malcolm: 1998; 354).²⁰

Sobre este tema Ker-Lindsay hace hincapié en la importancia de los tratados de Dayton, posteriores a la guerra de Bosnia-Herzegovina, para alentar a los kosovares a tomar caminos alejados al de Rugova. Para él:

“A pesar del poco deseo de la comunidad internacional de reconocer a Kosovo como un Estado independiente, el comienzo de los diálogos de paz en Dayton destinados a terminar la guerra civil en Bosnia fue visto por muchos en Kosovo como una oportunidad para que sean discutidos sus asuntos. Más allá del interés de la administración de Estados Unidos de discutir el tema, la necesidad de mantener a Milošević, quien mantenía que Kosovo era un asunto interno de Serbia, interesado en el proceso general significó eliminar la cuestión de la agenda. La decisión menoscabó la credibilidad de Rugova. Después de seguir una política de resistencia pasiva, muchos sintieron que la única manera de asegurar la independencia era luchar por ella” (Ker-Lindsay: 2009; 11).²¹ En febrero de 1996, el Ejército de Liberación de

¹⁹ La traducción es nuestra.

²⁰ La traducción es nuestra.

Kosovo (KLA), un misterioso y nuevo movimiento guerrillero, aplicaría su primer ataque contra una patrulla de policía serbia.

Iba a ser este nuevo movimiento el que iba a tomar la posta al redirigir el proceso hacia la esfera del combate. El KLA, o el autodenominado “movimiento apoyado por la población”, fue un movimiento armado creado a principios de 1993, que desde una base étnica tan albanesa como radicalizada, consideraba que la violencia era la única manera de lograr la independencia (IISS: 1998). El fracaso de la política de Rugova fue interponiéndose con los deseos kosovares de lograr, hasta el momento de manera infructuosa, mayores concesiones por parte de Belgrado: como considera Grossi (2000) cuando dice que “para muchos, el LDK del presidente se había convertido en un movimiento monolítico, poco representativo de las reales aspiraciones del pueblo. El liderazgo de Rugova se vio además afectado por lo que se percibía como una tendencia de Rugova a negociar con Milošević cada vez que éste ofrecía algún tipo de apertura o relajamiento de las condiciones político-institucionales de la provincia” (44). En un ambiente entreverado y de sensibles características luego de Dayton, esto daría rienda suelta a un aumento de la violencia. Como dice Richard Caplan (1998; 751), “para un incontable número de albanokosovares, Dayton ya había demostrado los límites del apoyo internacional, y por añadidura, lo de la propia efectividad de Rugova”.²²

El crecimiento del KLA tomaría un gran impulso, tanto desde el entrenamiento militar de fuerzas operativas militares occidentales, como desde el aporte de militares albaneses con experiencia militar luego de las guerras en Bosnia y en Croacia. El crecimiento desde la clandestinidad seguiría tomando impulso a través de 1997 cuando, en el funeral de un maestro de escuela asesinado en Pristina por fuerzas serbias, el KLA hizo su primera aparición formal. La reacción de la población kosovar fue algo tentativa, quizás influenciadas por el halo de misterio que esta organización despedía (Malcolm: 1998): sus componentes militares, como nombramos, provenían de diversas regiones; su configuración ideológica era variada e irregular, con cuadros armados que surgían del marxismo-leninismo y del movimiento nacional albanés. Las reacciones desde las autoridades, y de Rugova en particular, fueron al principio cargadas de escepticismo, considerando que este movimiento era más un invento de conspiradores serbios que de una peligrosidad real. Malcolm (2008) advierte que esta incapacidad para dilucidar los acontecimientos en Kosovo no sería otra cosa que un signo de debilidad del ya desprestigiado líder albanés.

21 La traducción es nuestra.

22 La traducción es nuestra.

Los ataques del KLA continuaron entre 1997 y 1998, pero con un grado de intensidad menor: según los propios dirigentes del KLA, en los dos años anteriores al invierno de 1998, el número de muertos, entre policías serbios, oficiales y colaboradores, fue de 21. La respuesta serbia, desde episodios como el de Drenica, en el que alrededor de 80 personas fueron asesinadas, fue de una llamativa y desproporcional violencia, incitando a la población albanokosovar a una rebelión armada que sorprendería al mismo KLA que mientras se encontró con un gran número de voluntarios, estaría desprovista de elementos para llevar a cabo un movimiento armado de las magnitudes de la misma (IISS: 1998). Muchos de estos nuevos voluntarios, ahora en las filas del KLA, habían apoyado a Rugova en años anteriores, pero veían que la situación había cambiado y que la única manera de poner freno a las aspiraciones serbias, y de defender sus posiciones, sería mediante la violencia activa.

Varios autores (Ker-Lindsay: 2009, Malcolm: 2008, Udovički & Ridgeway: 2000) consideraron que el recrudecimiento de los enfrentamientos se debió, en buena parte, al peso de la opinión pública internacional, que mediante declaraciones como la del diplomático Robert Gelbard, denunciando públicamente al KLA como una “organización terrorista”, darían rienda suelta a una proliferación de actos con vocación claramente ofensiva. Ya en marzo de 1998, el llamado Grupo de Contacto (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) tenía en claro que el sometimiento aplicado por las fuerzas serbias de Milošević debía detenerse. Las primeras sanciones, de carácter económico, se darían a finales de abril. Pero no serían las únicas. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (que terminaría siendo elemento fundamental en los años venideros), con la resolución 1160, aplicaría un embargo de armas a Yugoslavia (afectando tanto a Milošević como al KLA) en un intento de lograr que ambas partes se sentaran y buscaran una salida negociada del conflicto.

Un proceso de paz iniciado por Washington, que no prosperaría, daría lugar a una serie de advertencias de cariz militar. Milošević no solo no prestó demasiada atención a estas advertencias, sino que logró intensificar su accionar militar en la provincia. Los ataques se centrarían especialmente en la población civil, mediante bombardeos y ataques aleatorios a pequeñas poblaciones, en un intento de limpiar la provincia de cualquier componente asociado al KLA. El flujo de refugiados llegaría a las 300.000 personas, que en general buscaron refugios en las grandes ciudades, abandonando las poblaciones pequeñas más afectadas por los bombardeos. Malcolm (1998) asegura que el carácter de estos ataques no era militar: la principal preocupación serbia era la de liberar las regiones rurales de población albanesa, potencialmente más peligrosa, y con mayor grado de vinculación con el Ejército de Liberación.

Es interesante el análisis que Malcolm (prefacio) hace del pensamiento y de la estrategia occidental hacia el conflicto, ponderado de manera errada la psicología del pueblo albanés:

“Algunos diplomáticos de Occidente aparentemente creyeron que la campaña serbia incrementaría la chances de un acuerdo negociado, al reducir la confianza del KLA y por lo tanto forzar a los albaneses reducir sus demandas de total independencia. (...) Sin embargo el fracaso general de esta diplomacia no fue muy sorprendente, ya que la única cosa en la que todos los albaneses coincidían – la necesidad de una total independencia de Yugoslavia - era la única que opción que los gobiernos de Occidente habían descartado. La política occidental apuntaba solamente a la restauración de la “autonomía”, lo que significaba instituciones de auto-gobierno local bajo el continuado mando de Belgrado”.²³

Hacia el otoño boreal de 1998, las fuerzas serbias habían asegurado la mayor parte del territorio a fuerza de ataques de artillería, tanques y aviones militares. En septiembre, y como resultado de la masacre de Obrinje, en el que fueron asesinados dieciséis ciudadanos albaneses, los países occidentales instaría a Milošević que finalizara la violencia. En caso contrario, el siguiente paso sería un ataque militar aéreo. Richard Holbrooke, enviado por los Estados Unidos, podría lograr que Milošević firmara un compromiso, atenuando la violencia, habilitando a los refugiados albaneses a regresar a sus hogares y permitiendo el ingreso de una unidad internacional observadora, la llamada Kosovo Verification Mission (KVM). Pero ni el KLA ni Serbia tenían intenciones de respetar el compromiso, ni de detener las hostilidades (Udovički & Ridgeway: 2000).

El KLA continuaría desafiando a las autoridades serbias, mientras que éstas, como retaliación, procederían a abusar de sus capacidades, instalando el terror en la población. El KLA no podía analizar la política de la región, ni el futuro de la misma, sin la independencia de Kosovo: un plan que, como resaltamos, no estaba en la consideración de las potencias occidentales. El plan de la organización albanesa era justamente ése, forzar a los serbios a continuar con la violencia y llevar a un nivel que obligara a los países involucrados en rever su postura, considerando tomar decisiones más drásticas (Ker-Lindsay: 2009). Milošević no creía en las advertencias occidentales, ni de la OTAN ni de Rusia, por lo que prosiguió con su campaña militar de contrainsurgencia. Otra masacre, esta vez en Raçak, colmaría la paciencia de Occidente, probando a Milošević equivocado.

Los 45 muertos en Raçak, en su mayoría niños y con evidencias de mutilación, con su consiguiente impacto en la opinión popular, significaron un importante cambio de rumbo estratégico. Como dicen Udovički & Ridgeway (2000; 333): “Como Allan Little escribió en febrero de 2000, tanto Madeleine Albright²⁴ como el KLA tomaron

23 La traducción es nuestra.

24 Madeleine Albright era, en 1999, la Secretaria de Estado del gobierno demócrata de Bill Clinton (1993-2001)

ventaja del “efecto Raçak”, transformándolo en un mundo clave de la historia de Kosovo. Después de Raçak, los países de la OTAN se pusieron del lado del KLA”.²⁵ Dos semanas después se anunciaría la Conferencia de Rambouillet, en las afueras de París, en un intento de consensuar un acuerdo entre serbios y albaneses.

El plan concebido en estas rondas, el plan Hill, ideado por el embajador estadounidense en Macedonia Christopher Hill, proponía lo siguiente:

“El desarme del KLA; el retiro de Milošević y la reducción de su presencia militar en Kosovo; la restauración de la autonomía a la provincia; el despliegue de las fuerzas de paz de la OTAN. Sin embargo, dado el hecho que las aspiraciones de ambas partes en conflicto eran diametralmente opuestas, esto era muy poco para los albanokosovares, quienes querían garantías de una total independencia, y demasiado para Milošević, quien quería mantener control total sobre la provincia y ni siquiera considerar una fuerza militar extranjera en suelo serbio” (Geci: 2008; 17).²⁶

Como dice el autor, las propuestas no satisficieron a ninguna de las partes. Las charlas, sin embargo, continuarían durante el resto de febrero y casi todo marzo, mientras que en Kosovo las actividades militares serbias robustecían. Nuevas unidades militares y tanques, que llegaban a la provincia, se unían a los más de 26.000 soldados serbios que ya recorrían Kosovo, además de los 15.000 que aguardaban en las zonas fronterizas. De acuerdo a algunas informaciones (Malcolm: 1998), planes de diversa índole se iban pergeñando desde el seno de la inteligencia serbia, entre los que figuraba una estrategia de “herradura”, que serviría de impedimento de retorno a los ya miles de exiliados que se repartían en los países limítrofes. El 19 de marzo el proceso de negociación, frustrado, acabaría. El 20, la misión de verificación de la OSCE, alegando múltiples obstrucciones de parte del ejército serbio, se retiraría de Kosovo. El 24, coherente con las declaraciones de Holbrooke (“Lamento decirlo, pero es obvio que Milošević solo responder a la fuerza o al absoluta amenaza del uso de la fuerza. Esto fue claro en Bosnia, y es claro en Kosovo”²⁷), la operación militar “Allied Force”, también conocida como la campaña de bombardeo de la OTAN sobre Yugoslavia, se pondría en marcha.

25 La traducción es nuestra.

26 La traducción es nuestra.

27 Cita recogida en Geci (2008).

El principal argumento de Occidente y de la OTAN, que habilitó la ejecución de los bombardeos aéreos, fue la inminencia de una catástrofe humanitaria²⁸, siendo una intervención militar la única salida. Para Grossi (2000; 148), y analizando el inicio de las actividades militares en clave realista, “los objetivos iniciales de la misión consistían en demostrar la resolución y seriedad de la OTAN detrás de los objetivos políticos enumerados en los Acuerdos de Rambouillet y París, disuadir una nueva ofensiva yugoslava contra civiles en Kosovo, y si fuese necesario dañar de modo considerable las capacidades militares yugoslavas”. La particular concepción que Milošević tenía del conflicto, también fue otro de los disparadores: según el presidente yugoslavo, Occidente estaba comprometido a mantener a Kosovo como “parte integral de Serbia”, y que todo intento diplomático (o hasta militar) que sugiriese lo contrario no era más que un bluf (Malcolm: 1998). Y, en caso que no lo fuera, Milošević confiaba en el apoyo incondicional ruso, algo que nunca sucedería (Judah: 2008).

Los bombardeos durarían hasta el 10 de junio, en una operación de exactamente 78 días. Las áreas afectadas fueron, en su mayor parte, Kosovo y Serbia, pero también hubo algunos objetivos localizados en Macedonia. Mientras que la OTAN hizo especial énfasis en la protección de civiles, se contabilizaron centenares de muertos en decenas de incidentes aislados y más de 850.000 albaneses abandonaron la provincia.

A un mes de la finalización de la operación, el 9 de mayo, los líderes del G-8 se reunirían en Alemania para discutir las alternativas de la guerra. Las conclusiones de las reuniones dejarían expreso un paquete de 7 puntos:

- 1) Cese rápido y verificable de la violencia.
- 2) Repliegue de las fuerzas militares, paramilitares y de policía en Kosovo.
- 3) Presencias internacionales eficaces en el ámbito civil y de seguridad a decisión de la ONU.
- 4) Establecimiento de una administración transitoria a cargo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- 5) Retorno libre y en condiciones de seguridad de todos los refugiados y personas desplazadas y libre acceso de las organizaciones humanitarias a Kosovo.
- 6) Comienzo de un proceso político para crear un marco de transición caracterizado por una autonomía substancial para Kosovo, teniendo en cuenta los Acuerdos de Rambouillet y los principios de soberanía y de integridad territorial de Yugoslavia y de los otros países de la región, y desmilitarización del KLA.
- 7) Gestiones a nivel internacional para promover el desarrollo económico y la estabilización de la región (Grossi: 2000).²⁹

²⁸ El concepto de intervención humanitaria, con más detalle, ha sido tratado en el marco teórico.

El 2 de junio, el emisario ruso Victor Chernomyrdin y el expresidente y diplomático finlandés Martti Ahtisaari se reunió con Milošević para presentarle la versión final de la propuesta de paz. Considerando que esta propuesta era de carácter innegociable y que la ayuda que en algún momento supuso Rusia hoy había finalizado, el serbio no tuvo más remedio que aceptarla. El gobierno yugoslavo, apenas días más tarde, ratificaría esta decisión.

Una semana después la OTAN y el Estado Mayor General del ejército yugoslavo se reunieron en la base de Kumanovo, en Macedonia, para hacer realidad el retiro de las fuerzas serbias, la suspensión de la operación aérea de la OTAN y la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad. Las negociaciones, llevadas a cabo en paralelo en las oficinas centrales de Naciones Unidas en Nueva York, darían paso a la formación e instauración de una serie de instituciones supervisadas por la comunidad internacional en Kosovo. El 10 de junio de 1999 un nuevo período se iniciaría con la aprobación de la resolución 1244 (1999), la instauración de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y de la fuerza policial de seguridad Kosovo Protection Force (KFOR). Las palabras de Javier Solana, luego de constatada la primera movilización de tropas yugoslava, ratificarían lo dicho: “Nuestras operaciones aéreas con Yugoslavia están suspendidas. La OTAN está lista para su nueva misión, la misión de facilitar el regreso de las personas a sus hogares y construir una paz duradera y justa para Kosovo” (Grossi: 2000; 173).

Proceso de Negociación

El Establecimiento de la Resolución 1244 e Administración Internacional

Finalizada la guerra, el primer punto de ruptura en Kosovo fue el establecimiento de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que como mandato tuvo la creación de una administración internacional en Kosovo, la denominada United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), designada para dirigir las cuestiones de la vida social, política y económica de posguerra en la provincia de Kosovo. El párrafo número diez de la resolución indicaba la principal motivación de la misión, así como varias de sus competencias para crear las condiciones:

29 Los primeros cinco puntos fueron, originalmente, planteados por la OTAN. El G-8 incluyó los dos últimos.

“bajo que la población de Kosovo pueda disfrutar de una autonomía sustancial dentro de la República Federal de Yugoslavia, proveyendo una administración transicional que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales y democráticas de autogobierno para asegurar las condiciones de una vida normal y pacífica para todos los habitantes de Kosovo”.³⁰

El siguiente párrafo aseguraba que el interinato serviría para definir, en un futuro no establecido, el estatus final de la provincia. Esto era, en pocas palabras, definir si: a) la provincia lograría su independencia, o b) se volvería al estado de preguerra, bajo la administración de Belgrado. En un primer momento, la tarea de UNMIK dentro de la provincia sería de “completa e indisoluble autoridad” (Weller: 2008).

En los primeros años, encontramos tres fases diferenciadas en relación a la gobernación efectiva de la provincia. La primera, como dijimos, de total autoridad de la UNMIK sobre el territorio. La segunda fase reemplazaría a la primera con relativa velocidad, en mayo de 2000, estableciendo un control dual, mediante la Joint Interim Administrative Structure (JIAS). Eran, esencialmente, representantes y funcionarios de la ONU mezclados con políticos y funcionarios locales (al decir locales, nos referimos a funcionarios de las estructuras políticas kosovares de posguerra) a través de varias estructuras e instituciones. En 2001 se daría la implementación del documento que dio origen al Marco Constitucional (o en inglés, Constitutional Framework) que legitimó la creación de las llamadas Instituciones Provisional de Autogobierno (PISG, por sus siglas en inglés), instituciones de raigambre albanokosovar, que funcionarían a la par de sus similares de Naciones Unidas. Estas últimas, sin embargo, como garantes de la estabilidad y la seguridad, se reservaban el derecho a funcionar como la última instancia de autoridad.

El Marco Constitucional tenía como objetivo seguir con los lineamientos especificados por la Secretaría General mediante la Resolución 1244, así delegando funciones legislativas y ejecutivas al Representante Especial de la Secretaría General como continuación del mandato del Consejo de Seguridad. Perritt Jr. considera como “controversial” a la estatura del Marco Constitucional, ya que permitiría la creación de instituciones políticas que serían independientes de Belgrado, lo que podía interpretarse como un primer paso, a futuro, hacia un modelo de independencia.

Citando a Weller (2008; 16), el Marco “transfirió significativas atribuciones a las autoridades locales mientras que mantuvo ‘poderes reservados’, asignados a la misión internacional, relacionados a áreas sensibles como las fuerzas policiales y las de justicia”.³¹ Weller también encontró similitudes entre este documento, el posterior

30 La traducción es nuestra.

31 La traducción es nuestra.

plan Ahtisaari y la Constitución de Kosovo, luego de su independencia. Sobresale en éstos tres el carácter de “autonomía supervisada”, modelo que marcó el rumbo de las sucesivas negociaciones.

Mientras que la comunidad internacional, en los prolegómenos del proceso, todavía mantenía la esperanza de poder conciliar algún tipo de autonomía bajo la influencia serbia (BBC News: 1999), para los albanokosovares era claro que la única salida posible era la independencia. No había ningún tipo de manera en la que se conformasen con menos. Ya desde este momento, algunos autores, como Weller, consideraban como peligrosa la inestabilidad que una independencia de este tipo podría haber ocasionado a la región. Según el mismo autor, esta independencia podría haber generado consecuencias inesperadas, como una eclosión de sentimientos independentistas en la Republika Srpska, región mayoritariamente serbia enclavada en Bosnia Herzegovina, o en el Cáucaso, liderada por Abjazia y Osetia del Sur. Este tipo de consecuencias hipotéticas no hicieron demasiada mella en la dirigencia kosovar.

Serbia, por su parte, era “un prisionero del mito histórico implantado a lo largo de los años, y de un sentido racista de superioridad étnica que hizo imposible que dieran crédito alguno a las aspiraciones albanokosovares, y así negociar una solución aceptable a ambas partes” (Perritt Jr.: 2009; 261).³² Hudelist (1992; 352) sintetiza, dándole un énfasis histórico:

“Los serbios fundan sus pretensiones en el pasado: Kosovo es para ellos el ‘epicentro de su cultura, de su fe y de su memoria nacional’ y se ha convertido en el ‘símbolo de la tragedia nacional, pero también en el de una secular aspiración de expulsar a los turcos”.

Las negociaciones, por lo tanto, estuvieron caracterizadas por la intransigencia de ambas partes.

Dos interpretaciones totalmente contrapuestas, según Perritt Jr. (2009), existieron en torno al papel de la UNMIK alrededor de la población de Kosovo. La primera sostenía que la misión funcionaría como un garante de una administración fiduciaria, que serviría para generar las condiciones para, en un futuro, establecer elecciones y procesos democráticos en la provincia, instaurando una propia y nueva entidad política. Se precisaba esta entidad para poder avanzar sobre la cuestión del estatus, que se resolvería en torno a la independencia³³, o en una nueva forma de autonomía

32 La traducción es nuestra.

33 Perritt Jr (2008) indica que el uso de la palabra “independencia”, revelando los ánimos y la prudencia de la época, se consideraba como “políticamente incorrecta”.

dentro de Serbia. La segunda demonizaba a la misión, considerándola similar a una fuerza de ocupación beligerante en la provincia que tendría una función estabilizadora, solamente para devolverla a un estado similar al que poseía antes de las reformas de 1989. Estaba auspiciada, por consiguiente, por Serbia y por Rusia, y condenaba la creación de organismos políticos locales y el apuntamiento de figuras de peso como un primer ministro o un presidente albanokosovar.

El gobierno en Serbia, luego de un sinuoso proceso de elecciones, con denuncias de fraude y disturbios en la capital, recayó en la figura de Vojislav Koštunica, un político opositor que pareció demostrar en un primer momento una suerte de “moderación” en torno a Kosovo, lo que alimentó las esperanzas de la UNMIK para encontrar con celeridad un acuerdo sobre el estatus. Para Perritt Jr. (2009) esto no sucedió. El presidente Koštunica seguía siendo un nacionalista que retenía sus convicciones en un control serbio sobre Kosovo, y de la mano del primer ministro Zoran Đinđić intentaron alejar al tema Kosovo de la agenda política y social, ocupándose con mayor ahínco en la apremiante situación económica que transcurría en Serbia y Montenegro durante ese año.

En Kosovo, se mantenían expectantes. Y era tiempo de elecciones. La UNMIK, más allá de ser reticente de darle mucha participación al Ejército de Liberación de Kosovo (KLA), buscó construir un gobierno de coalición que aminorara las posibilidades de oposición a la misión, así como las chances de un levantamiento popular. Según lo relata Perritt Jr. (2008; 70):

“A pesar del deseo de dividir el voto del KLA, UNMIK temía las divisiones políticas entre los albanokosovares, reconociendo que una oposición electa en el parlamento podría apuntar con criticismo a UNMIK. Desde los primeros días en el territorio, el Representante Especial de la Secretaría General (SRSG) buscó prevenir la absorción de poder por parte del KLA, cual, él temía, podría atentar contra la UNMIK para la compleción de su mandato. Si las elecciones fueran realizadas antes que UNMIK pudiera reafirmar su control, el altamente popular KLA podría obtener un mandato popular, quizás estimulado por la intimidación, lo que haría imposible para UNMIK poder hacer ejercicio exclusivo de su autoridad legislativa y ejecutiva. Ese tipo de competencia política no era bienvenida”.³⁴

Las presiones de Estados Unidos hacia los líderes políticos, incluyendo a Hashim Thaçi, director político del KLA, y a Ramush Haradinaj, creador de la flamante Alianza para el Futuro de Kosovo (AAK), lograron el objetivo de crear una gran

34 La traducción es nuestra.

coalición. El electorado votó, en elecciones municipales (en 2000) y en las nacionales (para conformar el parlamento, en 2001 y 2002), en su mayoría, al LDK.

De esta manera, las instituciones locales crecieron rápidamente. Mientras que su poder iba siendo progresivamente transferido desde las instituciones de UNMIK hacia éstas, la población veía con descontento el lento ritmo de este proceso. La presión de la población, al considerar que las condiciones que un Kosovo con instituciones políticas propias podrían ostentar serían mejores, iba en aumento. No ayudaba, según Perritt Jr. (2009), la falta de democracia directa. La Asamblea, mientras que estaba compuesta tanto por los partidos como por algunas minorías (especialmente por serbokosovares), fallaba en representar a la población. El autor ilustra el caso al explicar como Michael Steiner, el tercer SRSG, no tenía inconvenientes en consultar a las instituciones locales sobre temas de gobierno, pero esas consultas se limitaban solamente a consultas personalmente con Rugova, Thaçi o Haradinaj, los cabecillas de los partidos políticos dominantes.

En la vereda de enfrente, un desafío constante a las instituciones locales eran las llamadas estructuras paralelas³⁵, apuntadas por el gobierno de Belgrado. Según Peci, Dugolli & Malazogu (2006; 4), estas estructuras “socavaban la identificación de los ciudadanos con el imperio de la ley y su confianza en el sistema”. La expresión máxima era el norte. Judah (2009; 101) es expeditivo al decir que “de facto, el norte se mantenía bajo control serbio” y que “si Kosovo fuera alguna vez formalmente particionado, entonces el Ibar³⁶ sería la frontera”.³⁷ El think tank International Crisis Group adhirió con estos postulados, al decir que “el norte de Mitrovica y las tres municipalidades del norte dominadas por serbokosovares han sido y continuarán siendo bastiones de una administración paralela apoyada por Belgrado, especialmente desde que la Kosovo Force (KFOR) consolidó su línea defensiva delineada por serbokosovares a través del río Ibar en el verano de 1999” (ICG: 2006).³⁸

35 Las llamadas “instituciones paralelas” eran una serie de estructuras políticas serbias, que desde el norte de Kosovo, respondían a Belgrado.

36 El Río Ibar es un río que transcurre por Montenegro, Kosovo y Serbia. Por Kosovo, cruza por la ciudad de Mitrovica, que su región norte, conforma uno de los bastiones de la población serbia en Kosovo.

37 La traducción es nuestra.

38 La traducción es nuestra.

Ker-Lindsay (2009) esgrime la idea que Kosovo estaba quedándose relegada en la agenda internacional de las potencias luego del 11 de septiembre de 2001. En Europa un camino similar parecía ocurrir, ya que veían con preocupación el efecto que el inicio del proceso de negociación podría ocasionar en el proceso de democratización serbio. Según Gallagher (2005), la independencia no era una prioridad. Más allá del proceso significativo que se venía forjando, esta presión que nombrábamos seguía subiendo, y se hacía notar en el corazón de UNMIK. Perritt Jr. (2009) dice que ella (la UNMIK) venía sintiendo las consecuencias de su reticencia para seguir delegando atribuciones a las instituciones locales, lo que generaba una parálisis diplomática que exacerbada por la decadencia económica y social que se vivía, armaba un cóctel explosivo que no tardaría en detonar. La respuesta del SRSG, y de la comunidad internacional en su conjunto, fue la política conocida como “estándares antes que el estatus”.³⁹

Steiner manifestó, en un reporte al Consejo de Seguridad,⁴⁰ que se estaba avanzando de manera significativa en el proceso estabilizador en la provincia, pero que para que se inaugure oficialmente las discusiones acerca del estatus, Kosovo debería embarcarse en demostrar a la comunidad internacional que estaba lista para que esto ocurriese, a través de una serie de estándares en concordancia con la resolución 1244. El optimismo quedó manifiesto al decir cosas como “el camino no es interminable. Tenemos ahora una visión sobre cómo terminar nuestra tarea” (S/PV. 4518). La UNMIK, por lo tanto, los inauguraba diciendo que el objetivo era “crear una sociedad más justa y tolerante, mejorando los niveles del desempeño del sector público”.⁴¹

Las ocho áreas en las que Kosovo debería trabajar fueron:

1. Existencia de instituciones funcionales, representativas y efectivas.
2. Consolidación del imperio de la ley.
3. Libertad de movimiento.
4. Política de regresos de refugiados y desplazados, respeto por los derechos de las comunidades.

³⁹ El nombre original en inglés “standards before status”, fue estrenado en el comunicado del presidente del UNSC del 24 de abril de 2002. Sería repetido en uno posterior del 6 de febrero de 2003.

⁴⁰ Reporte del Secretario General acerca de UNMIK, UN Doc. S/2002/436, 22 de abril de 2002. Disponible en <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2002-436.pdf> (revisado el 26 de enero de 2012).

⁴¹ La traducción es nuestra.

5. Creación de una base sólida para una economía de mercado.
6. Claridad en la legislación sobre los derechos de propiedad.
7. Diálogo normalizado con Belgrado.
8. Transformación y reducción de los Cuerpos de Protección de Kosovo, en consonancia con su mandato.

Judah (2008) consideraba que estos estándares apuntaban a posponer las discusiones por el futuro de Kosovo lo más posible, un análisis similar al de Pristina, ya que los consideraban como demasiado vagos, y, como decíamos, como “un subterfugio para posponer para siempre las negociaciones del estatus” (Perritt Jr.: 2009; 75).⁴² También aducían que la vara era demasiado elevada, y que ningún otro país había tenido que satisfacer tales requisitos. Perritt Jr. (2009) relata lo que un observador comentó, en tono de broma, al proponer que Kosovo, si pudiera satisfacer los estándares, podría presidir tranquilamente el Consejo de la Unión Europea, ya que ostentaría el mejor registro de derechos humanos de todo Europa Occidental.

La reacción serbia fue de rechazo y confrontación, abandonando un perfil moderado que se había impuesto desde las últimas elecciones. Más allá de este percance, se seguía creyendo en el primer ministro Đinđić como un conciliador, y, según el Institute for War & Peace Reporting (2003), su tesis de lograr una partición venía tomando impulso en los distintos foros de la comunidad internacional. Perritt Jr. (2009) aporta que tanto Đinđić como el presidente Koštunica se ocuparon de alejarse, en términos ideológicos, de la era Milošević, tomando esta línea de moderación que veníamos mencionando. La mayor esperanza de la comunidad internacional era que, en algún momento no tan lejano, Serbia estuviese preparado para aceptar la independencia de Kosovo. Lamentablemente Đinđić sería asesinado el 12 de marzo de 2003 mientras entraba a la sede gubernamental de Belgrado. Las consecuencias las relata Ker-Lindsay (2009; 19), al decir que más allá del:

“efecto devastador que su muerte tuvo en la política serbia, [la muerte de Đinđić] pareció transformar el curso de las discusiones sobre el futuro de Kosovo. Ninguno de sus sucesores como primer ministro, ni Zoran Živković ni Vojislav Koštunica podrían tomar o tomarían un visión tan moderada sobre el futuro de la provincia”.⁴³

Incidentes de marzo de 2004

42 La traducción es nuestra.

43 La traducción es nuestra.

Los cuatro años de administración internacional, apunta Ker-Lindsay (2009), mostraron limitados resultados considerando los estándares. Pero mientras que la administración internacional planeaba y esperaba mantener el status quo, que resultaba ser de una estable calma considerando los progresos que en Kosovo venían sucediendo⁴⁴, la población kosovar no tenía los mismos planes.

El 16 de marzo de 2004, un incidente poco claro, en el que tres muchachos albaneses se ahogaron en el río Ibar⁴⁵, desembocó en una serie de disturbios y de agitada violencia, en toda la provincia, tanto contra los serbios como contra edificios de la UNMIK. Sea cual haya sido el detonante, Perritt Jr. (2009) considera que fue un movimiento “espontáneo”, con un impacto “enorme”. Para el 19 de marzo, cuando lo peor había pasado, las aproximaciones indicaron que alrededor de 51000 personas habían sido parte de alguno de los treinta y tres incidentes separados en todo Kosovo. Diecinueve personas fallecieron, ocho serbios y once albaneses, además más de mil heridos fueron los resultados de estos episodios.

Ker-Lindsay (2009; 20) comenta algunas de las consecuencias:

“Cualquier tipo de confianza que podría haberse desarrollado entre los serbios y los albaneses quedó seriamente dañada. Los incidentes también desembocaron en un quiebre en los contactos entre Belgrado y Pristina. Posteriormente a la violencia, las charlas técnicas entre los PISG y el gobierno serbio se detuvieron”.⁴⁶

Perritt Jr., por su lado, extrae dos conclusiones de estos desmanes. En primer lugar, la urgente necesidad de la UNMIK de un liderazgo más fuerte que tuviese más ascendencia en Nueva York⁴⁷. El por entonces SRSG, Harri Holkeri, no duraría mucho más en el puesto. Segundo, y de mayor relevancia para Kosovo, “algún tipo de proceso para determinar el futuro estatus de Kosovo debía ser inaugurado sin demora” (2008; 81).⁴⁸ El debate acerca del estatus final de Kosovo tomó otro matiz. Todas las

44 Perritt Jr. nombra como ejemplos al desarrollo de la capacidad política local, al dinero invertido en la reconstrucción de infraestructura y en educación.

45 En lo que terminaría siendo más un rumor que un hecho, según un investigador internacional de la ONU (BBC: 2004), tres chicos murieron ahogados luego de ser perseguidos por perros, cuyos dueños serían serbios, luego de un incidente el día anterior.

46 La traducción es nuestra.

47 En un “territorio internacional”, dentro de la ciudad de Nueva York, se encuentra la sede de la ONU.

partes sabían que no podía posponerse por mucho tiempo más, sin arriesgarse a que la violencia no sólo se repitiese, sino que se intensifique.

Las relaciones entre Kosovo y Serbia seguían siendo de mutua desconfianza. Volvemos a Perritt Jr. (2008; 88), quien dice:

“El gobierno de Belgrado se oponía a sentarse con “terroristas”, como caracterizaban constantemente a la cúpula política albanokosovar. Los albanokosovares estaban preocupados que las discusiones directas erosionaran la imagen con la población albanokosovar y que fueran superados por la mayor experiencia diplomática de los serbios”.⁴⁹

La decisión política llegó en mayo de 2005 cuando Naciones Unidas, a través de su secretario general Kofi Annan, y el Grupo de Contacto⁵⁰, designaron a Kai Eide, el por entonces embajador noruego frente a la OTAN, para que analizara y recomendara acerca de la posibilidad de iniciar o no el proceso de negociación por sobre el estatus. En caso de pronunciarse afirmativamente, la ONU tendría la tarea de asignar un nuevo emisario que trabajaría para la apertura y el desarrollo de un proceso de negociación.

Belgrado descreía que el momento para iniciar las negociaciones fuese el indicado. Además de considerar como insatisfechos los estándares, también creían que como insuficiente el involucramiento de la población serbokosovar a la vida política kosovar. Sin embargo, el gobierno serbio se apresuró en delinear sus propuestas en pos de una solución final para Kosovo⁵¹. Descartada de plano una total e irrevocable

48 La traducción es nuestra.

49 La traducción es nuestra.

50 El Grupo de Contacto es un grupo de carácter informal que incluye a los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia. Fue establecido en 1994 para dirimir y consensuar acerca de los intereses de estas potencias en el conflicto de Bosnia. Continuó funcionando posteriormente, y se transformó en el foro diplomático central para lidiar, primero con la crisis de 1998 en Kosovo, y luego con el proceso de negociación. Un completo análisis del Grupo de Contacto, incluida una comparación de la actuación del mismo en Bosnia y en Kosovo puede verse Marit Moe (2003): “The Contact Group on Bosnia-Herzegovina and Kosovo: The Institution and its Mediation Role”. Disponible online en <http://moemarit.webs.com/thecontactgroup.htm> (Revisado el 13 de enero de 2012).

51 El nombre completo del informe, expedido por el Gobierno de la República de Serbia sería “Un plan para la situación política en Kosovo y Metohija”; publicado el 26 de marzo de 2004. Se puede consultar online en <http://www.cpi.hr/download/links/hr/11175.pdf> (Consultado el 31 de enero de 2012)

independencia, los políticos serbios creían que era viable un plan de autonomía, manteniendo el rango de provincia serbia, que sería resumida como “más que autonomía, pero menos que independencia” (Garrigues Walker: 2007). Creían por lo tanto que la supremacía poblacional de los albanokosovares requería una solución menos retórica y más práctica. La experiencia histórica jugaba del lado de los kosovares esta vez, ya que luego de haber sido concedida esa suerte de autonomía en 1974 y luego revocada en 1989, dudaban, según las palabras del presidente de las Asambleas Municipales de Kosovo Lufti Haziri, que esta nueva forma de organización pudiera mantenerse en el tiempo. Haziri agregó, para disipar cualquier tipo de dudas acerca de las intenciones de los albanokosovares, que “(la) Independencia es la única solución para Kosovo” (RFE/RL; 2005).

El informe de dieciséis páginas de Eide (ver anexo) admitió que más allá que determinados progresos se habían hecho efectivos en algunas áreas, había otras en la que ellas no se correspondían con lo exigido con los estándares del informe de Steiner. Optimista era Eide cuando describía que:

“Siguiendo un periodo de estancamiento político y frustración generalizada, Kosovo ha entrado en un nuevo período de desarrollo dinámico. Un proceso político está siendo llevado a cabo y está ganando impulso. Está basado en una estrategia política exhaustiva, que incluye las perspectivas para un proceso de estatus futuro. Con relación a la economía, se ha hecho un significativo progreso. Estructuras económicas han sido establecidas y legislación moderna existe en varias áreas esenciales”.⁵²

Los aspectos negativos los resumió advirtiéndole que:

“No obstante, la actual situación económica permanece sombría. Si un proceso sobre el estatus futuro es iniciado, esto seguramente tendrá un efecto positivo en la economía de Kosovo. Sin embargo, las autoridades de Kosovo deben entender que no pueden depender de la comunidad internacional para resolver sus problemas. Ellos deben tomar medidas para asegurar que las deficiencias sean correspondidas. Inversión e integración dependerá no solo del estatus, sino también de un predecible y estable Kosovo, donde el imperio de la ley sea respetado”.

También se refirió a la actualidad de los serbokosovares dentro de la sociedad kosovar, quienes decidieron mantenerse fuera de las estructuras políticas locales y crear otras paralelas, ante la vista de los políticos albanokosovares que poco interesados estaban en su integración. Belgrado tampoco resultó incólume, ya que el informe recomendó abandonar el escepticismo acerca de la participación de la población serbokosovar en la política local. La UNMIK, según Eide, había perdido su capacidad operativa en Kosovo, y mientras que veía con buenos ojos una mayor

⁵²La traducción es nuestra.

participación del gobierno local, recomendaba que la Unión Europea asumiera también más y mayores responsabilidades.

La conclusión del informe, expeditiva, es citada a continuación:

“No habrá (...) un momento ideal para discutir el estatus futuro de Kosovo. Determinar el estatus futuro de Kosovo sigue siendo, y continuará siendo, un problema político muy sensible con serias implicaciones internacionales, tanto regionales como mundiales. Sin embargo, un análisis general llega a la conclusión que el tiempo para comenzar este proceso ha llegado”.⁵³

Kofi Annan recibió estas conclusiones con cierta alegría, y actuó en consecuencia. El Consejo de Seguridad, el 24 de octubre de 2005, con la mirada jubilosa de la población en Kosovo y el escozor de Belgrado, autorizó el inicio formal de las negociaciones.

Martti Ahtisaari e Inicio del Proceso de Negociaciones

Con la autorización del Consejo de Seguridad, el Secretario General nombró a Martti Ahtisaari, ex presidente de Finlandia, como Enviado Especial de Naciones Unidas para determinar el estatus futuro de Kosovo. La elección no careció de controversias, en especial por los lazos de Ahtisaari con el International Crisis Group, al cual Belgrado acusaba de tener lazos, y preferencia, con Kosovo y su causa (Ker-Lindsay: 2009). De todas maneras, la designación se oficializó sin inconvenientes en noviembre de 2005.

El Grupo de Contacto y sus posiciones

Las negociaciones, más allá de ser consideradas por Weller (200) como una “empresa de la ONU (UN venture)”, fueron lideradas por el Grupo de Contacto. Una de las primeras resoluciones del Grupo, solo tres días luego de la designación de Ahtisaari, fue la publicación de los “Guiding Principles for a Settlement of the Status of Kosovo” (ver anexo), una guía de diez puntos sobre cuestiones prácticas de carácter fundamental e inamovible que debían respetarse en una potencial solución final. Más allá que los miembros del Grupo de Contacto, en especial Rusia, no estaban de acuerdo en todos los puntos, las apreciaciones son concretas:

“Primero y principal, se decidió que cualquier solución final debía ser completamente compatible con los principios de democracia, de derechos humanos y de derecho internacional. Debía, además, contribuir a la estabilidad regional, a la perspectiva europeísta de Kosovo y a la integración a las instituciones euroatlánticas de toda la región. El Grupo también decidió que cualquier decisión debía significar la creación de una sociedad multiétnica y sustentable que enaltezca los derechos de todos los

⁵³ La traducción es nuestra.

ciudadanos, debía permitir el seguro regreso de los refugiados y los desplazados, debía asegurar la participación de todas las comunidades en los ámbitos de gobierno locales y nacionales, y debía proteger la herencia cultural y religiosa. En adición, el Grupo de Contacto también introdujo ciertas condiciones para alguna de las soluciones. Para empezar, no se permitiría retornar a la situación anterior a marzo de 1999, tampoco habría cambios al actual territorio de Kosovo. Esto descartaba la partición de la provincia o su unión con algún otro país o porción de país. También, la integridad territorial y estabilidad interna de los países vecinos tendría que ser completamente respetada. De esta manera, cualquier solución que sea unilateral, o resultado del uso de la fuerza, sería inaceptable” (Ker-Lindsay: 2009; 27).⁵⁴

La manera en la que actuaba el Grupo de Contacto era similar a la de la mayoría de los foros internacionales actuales, es decir, una serie de tópicos impuestos con anterioridad, que serían discutidos por diversos representantes de cada país reunidos una vez al mes. No existían exigencias péticas en relación a los representantes. Había desde responsables balcánicos de cada cancillería, directores políticos, algunos ministros, representantes de OTAN, de la Comisión Europea, de la presidencia de la UE, de UNMIK y de UNOSEK⁵⁵; lo que da cuenta, además del organigrama del Grupo, de la flexibilidad del mismo (Knoll: 2008).

La principal tarea del Grupo fue el planeamiento a futuro de la administración internacional y su presencia en Kosovo, así como la articulación efectiva de una dinámica entre las ramas civiles y militares. La UNMIK debía seguir siendo la principal entidad administrativa, al menos hasta el advenimiento de una nueva administración civil local, pero era la Unión Europea la que debería delinear la planeación operativa de la misma. También el Grupo, en colación al primer punto, debía dirimir un sistema de transferencia de atribuciones y competencias legales, especialmente en relación al uso de la fuerza, hacia las incipientes autoridades locales (Knoll: 2008).

En Estados Unidos, la confianza que existía en su poderío militar como fuerza democratizante, luego de las guerras en Irak y Afganistán, había disminuido. Igualmente, la administración Bush continuó utilizando enérgicamente su influencia y su poder, así como la manera en la que ellas podían ser utilizadas en el plano internacional (Perritt Jr.: 2009). El apoyo estadounidense a la causa albanesa data desde el inicio del interinato internacional. La administración Bush fue taxativa al

54 La traducción es nuestra.

55 United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo, la secretaría liderada por Ahtisaari y por su segundo Albert Rohan, quienes acompañados por un grupo de expertos de los países del Grupo de Contacto dirigían las conversaciones, desde sus oficinas principales en la ciudad de Viena, Austria.

respecto, y siempre se ubicó del lado de las consignas kosovares: en 2005, considerando un desgaste de la política de “estándares antes del estatus”, el gobierno norteamericano anunció una nueva fase en su política exterior en los Balcanes (Kim & Woehrel: 2008). Nicholas Burns, subsecretario de Estado para los Asuntos Políticos⁵⁶, anunció delante del Congreso que “el status quo de la situación sin resolver de Kosovo ya no era ni deseable ni sostenible”. En la misma presentación, Burns también adujo que la decisión final debería “respetar los hechos básicos de Kosovo. Hoy el 90% de la población son albaneses étnicos quienes fueron tratados cruel, hasta viciosamente, por el gobierno de Slobodan Milošević. Ellos merecen vivir en paz y con seguridad” (US State Department: 2005).⁵⁷

El Departamento de Estado de los Estados Unidos, analizando la designación de Ahtisaari, la consideró “justa y balanceada” y una “hoja de ruta para un estable, próspero y multiétnico Kosovo” (Kim & Woehrel: 2008; 25). Mientras que los autores comentan cómo la diplomacia norteamericana había realizado un pedido de “unidad internacional al apoyar una resolución sobre el estatus futuro”, Perritt Jr. (2009) consideraba a Estados Unidos como proclive a aceptar un acto unilateral de independencia, en caso que los mecanismos de Naciones Unidas (lo que significaba la oposición rusa) no pudieran proveer de un final satisfactorio.

Rusia, apunta Perritt Jr. (2009), al haber retirado sus tropas de KFOR en julio del 2003, habría modificado su postura dura en torno a Kosovo, sistematizando un discurso más moderado y conciliador. Al inicio de las negociaciones, los intereses de Rusia en Kosovo eran menores. Las principales motivaciones rusas eran las de demostrar su influencia en la región y reubicarse en el mapa geopolítico internacional, especialmente luego de la caída de la Unión Soviética. Y la mejor manera de lograrlo era enfrentarse a los Estados Unidos en un tema de relevancia menor, sintiendo que era un “momento de revancha” luego del desplante de la OTAN, que al haber actuado por fuera de las consideraciones del Kremlin en 1999, asestó un duro golpe al orgullo de la diplomacia rusa.

Antonenko (2007; 17) resume estas premisas y agrega otras:

“La política de Rusia para Kosovo está basada en su mayor parte en sus intereses más amplios, legados históricos y preocupaciones acerca de precedentes más que un preocupación específica por Kosovo. Rusia desempeñó solo un rol marginal en

⁵⁶ El cargo, en inglés de “Under Secretary of State for Political Affairs”, es el tercer cargo jerárquico del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Mientras que por los “Secretary of State” y el “United States Deputy Secretary of State, los cargos más altos, son elegidos políticos, el “Under Secretary” suele provenir de las huestes del Foreign Service.

⁵⁷ La traducción es nuestra.

Kosovo desde que sus tropas se retiraran de KFOR, y no se espera que desempeñe un papel más fuerte en el futuro. (...) Moscú asumió el rol de un juez: como garante del derecho internacional, protector de los derechos humanos y comentarista que no porta responsabilidad directa por el presente o el futuro en el territorio. (...) Es más, para Moscú el estatus de Kosovo se ha transformado en un símbolo y en un instrumento para sus estrategias globales y regionales, teniendo poco incentivo para buscar y alcanzar un compromiso con Occidente”.⁵⁸

Rusia consideraba a Kosovo, según las palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, “perdido, pero todavía tenemos que hablar sobre Abjazia, Osetia, Transnistria, Kabaráj⁵⁹”. Consideraba también que Kosovo no podría volver al estado anterior a 1999 y, secretamente, consideraba a la independencia como la única solución aceptable para los albanokosovares (Perritt Jr.: 2009).

El boceto de solución final era diametralmente opuesto al que se manejaba por Occidente. La principal condición de Moscú era que la decisión no fuese impuesta por nadie, ni por el Grupo de Contacto ni por (lo que podía ser en términos legal más alcanzable) Naciones Unidas. La solución debía definirse en negociaciones bilaterales entre Pristina y Belgrado (Felgenhauer: 2007). Si de Rusia dependiese, Kosovo hubiese sido parte de Serbia como una provincia autónoma, dentro del marco de la tesis serbia, que ya mencionamos, conocida como “menos que independencia, más que autonomía”.

Dentro del Grupo de Contacto, y así también pensaba Ahtisaari, existía la convicción de que Kosovo no podría volver a ser parte de Serbia. Tampoco era viable, lo que limitaba las opciones, el status quo de la administración interina. Estados Unidos y Reino Unido fueron los más resolutos para que el estatus se resolviera rápidamente, con el convencimiento que la independencia sería, en un futuro no establecido, el único resultado (Perritt Jr.: 2009).

Posiciones de Serbia y Kosovo

El papel de Ahtisaari dentro de los dos países involucrados fue ponderado de maneras diferentes. Mientras que Serbia rechazaba el papel de UNOSEK y de Ahtisaari por considerar incompletos los estándares propuestos por Naciones Unidas, estaban seguros que la apertura del proceso expondría esta falta de progresos a la comunidad internacional. En caso que se hiciera caso omiso y las negociaciones continuaran, Belgrado seguiría oponiéndose de pleno a cualquier discusión de independencia. En

⁵⁸ La traducción es nuestra.

⁵⁹ Estos cuatro son territorios con movimientos separatistas activos, ubicados en Georgia (Abjazia y Osetia del Sur), Moldavia (Transnistria) y Azerbaiján (Nagorno-Kabaráj).

Kosovo se veía con buenos ojos la participación del enviado especial, ya que lo veían como un “camino directo” (Perritt Jr.: 2009) hacia la independencia.

Los argumentos legales que utilizaron Serbia y Rusia tuvieron una relevancia que, más allá que toda decisión en Kosovo desde 1998 fue determinada políticamente (Perritt Jr.: 2009, Grossi: 2000, Greenwood: 2002), fue significativa. El principal interés de Belgrado era mantener su soberanía territorial, aun, como dice Weller (2008), suspendiendo el ejercicio de su administración en la provincia.

Perritt Jr. enumera los argumentos que tomaron tanto serbios y rusos (contrarios a la independencia) como los que proponían la salida independentista. Serbia y Rusia creían en los principios más básicos del derecho internacional público. Su caballo de batalla jurídico era el derecho de integridad territorial, que se alzaba contra el derecho de autodeterminación. Éste último, argüían rusos y serbios, no permitiría a porciones de Estados escindirse, ya que el control de las mismas seguía siendo del Estado del que formaban parte, de forma tanto efectiva como legal. La doctrina parecía estar del lado de esta argumentación, ya que a principios de la década del '90 la Comisión Badinter había recomendado, a fin de evitar la violencia que luego acaecería, que las Repúblicas de la antigua Yugoslavia se independizaran, ya que la misma Constitución yugoslava lo permitía. Kosovo no era una república dentro de la federación, sino una provincia dentro de la república, por lo que cualquier intento de actuar mediante este precedente difícilmente tuviese el aval correspondiente.

La resolución 1244, siguiendo el hilo argumental serbio, no mencionaba la independencia como una solución final, sino que hablaba de “autonomía” y “auto administración”. Esto no permitía a Kosovo liberarse de la esfera soberana serbia.

Argumentos opuestos eran defendidos por los continuadores de la tesis independentista. El derecho internacional consideraba como imperante la “responsabilidad de proteger”, que habiéndose violado por el Estado serbio, generaba la necesidad de intervenir a la comunidad internacional, en busca de acabar con cualquier tipo de amenaza a la paz y a la seguridad de los habitantes de la región. Esto derivaría en una decisión final, que podría tomar diversas formas, para preservar el bienestar de la población afectada.

Perritt Jr: (2008; 123) sigue con los argumentos de los defensores de esta teoría:

“Segundo, dijeron los defensores, privar a Kosovo de su independencia amenaza a la paz y a la seguridad internacional al perpetuar una continua fuente de conflicto y violencia. La Carta de Naciones Unidas da al Consejo de Seguridad una gran flexibilidad al determinar qué medios son los apropiados para proteger la paz y la seguridad internacional, y el Consejo de Seguridad con regularidad ha tratado las cuestiones fronterizas consecuentemente para ocuparse de estas amenazas. Tercero, ellos argumentaron, una minuciosa lectura de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad muestra que las palabras autonomía, auto-administración y auto-gobierno

fueron usadas en el contexto de un arreglo interino para Kosovo a la espera de una acuerdo final. La resolución por lo tanto no ejecutó ninguna opción para el estatus final de Kosovo”.⁶⁰

La estrategia serbia, según Weller (2008), contaba con dos riesgos. En primer lugar, Belgrado tenía que estar atento a, en caso de perseverar en su intransigencia, podía obligar a la comunidad internacional a adoptar medidas de otro rigor, utilizando al capítulo VII de la Carta de la ONU como base para decretar una partición de un Estado soberano en defensa de la paz y la seguridad internacional. Como esto nunca había sucedido, ni estaba contemplado en la Carta, la ONU debía justificarlo de alguna manera. Weller (2008; 30) acude a “una genuina amenaza para la paz y la seguridad internacional, y al previo trato de Belgrado a las poblaciones étnicamente albanesas”⁶¹ como justificación de esta maniobra. Knoll (2008) también analiza la opción de la “soberanía impuesta”, concluyendo lo “revolucionario” de este accionar, pero lo considera inapropiado tanto desde el análisis específico de la Carta, así como del relevamiento del caso que nos involucra. Ambos autores también admiten la dificultad de una resolución de un Consejo dividido y bloqueado por la negativa rusa.

El segundo riesgo era un acto unilateral del lado kosovar. Por supuesto, esta alternativa solo podía ser contemplada luego de agotadas todas las vías diplomáticas. El problema surge al intentar encontrar la fuente que hubiera imposibilitado una solución conjunta. Si ella fuera la intransigencia serbia, parecería difícil imaginar que las simpatías internacionales no hubiesen estado del lado de Kosovo. En caso contrario, hubiese sido tormentoso para los Estados que apoyaban a la independencia reconocer y legitimar un acto de esta naturaleza.

La estrategia serbia desembocó en prolongar el proceso lo más posible, sin dar la imagen de estar bloqueándolo, e intentando desestabilizar la paciencia o romper el consenso local de la provincia. Como dice Perritt Jr. (2009), los serbios adoptaron la estrategia de las 4 D (demorar el proceso, desestabilizar la seguridad en Kosovo, que desanime a la comunidad internacional de la viabilidad de la independencia, dividir al Grupo de Contacto aprovechando los nexos con Rusia y desacreditar a Martti Ahtisaari como mediador).

El gobierno serbio publicó una “plataforma” sobre el futuro estatus de la provincia que, como base ideológica, enfatizó la imposibilidad de una solución impuesta, al menos no de una que no significase estabilidad para la región (Weller: 2008). También recalcó el respeto a las reglamentaciones básicas del derecho internacional:

60 La traducción es nuestra.

61 La traducción es nuestra.

“El futuro estatus de Kosovo y Metohija debería atenerse totalmente a los principios y a las normas fundamentales de la comunidad internacional, a su vez como a los documentos específicos de la comunidad internacional que afirman la soberanía y la integridad territorial de Serbia. Cualquier acuerdo en relación al futuro estatus de Kosovo y Metohija que vaya en contraposición al derecho internacional existente, infringiendo la soberanía y la integridad territorial de Serbia, solo significaría una solución impuesta, y tal sería declarada ilegítima, ilegal e inválida por las instituciones serbias relevantes” (ver anexo).⁶²

Esta plataforma a su vez confería importantes atribuciones a un Kosovo autónomo, desde el control de sus servicios financieros hasta la potestad de entablar relaciones con otros Estados y organismos internacionales: según Weller, las posibilidades que la parcialidad albanokosovar las aceptase, eran remotas.

La posición de Kosovo era, continúa Weller, mucho más clara. Como hemos venido repitiendo, la diplomacia kosovar buscaba incondicionalmente la independencia. Para ello, Kosovo contaba con una serie de ventajas, al menos al iniciar las rondas de negociaciones. Pristina era consciente que la comunidad internacional necesitaba resolver esta cuestión, preferentemente en el corto plazo; las potencias tenían en claro que el nivel de violencia iría creciendo mientras no se resolviera la problemática, y no consideraban ni viable ni productivo alargar el proceso. También sabían, y esta ventaja la tenían por sobre los serbios, que todo líder kosovar, sin importar partido político, tendría como máxima preocupación la independencia; en Serbia se podrían producir mayores intermitencias en los interines de su propia administración.

Las desventajas, sigue argumentando Weller, mientras que menores, no carecían de importancia. Kosovo no podía especular con su nivel de energía en las negociaciones, tenía que ser impetuoso en las mismas, estableciendo desde el primer momento que por lo que se luchaba era una causa nacional de primerísimo orden. Tampoco tenían la certeza de en dónde desembocaría el proceso, considerando que no era el único actor que pugnaba por su causa, y debían ser conscientes que existía la posibilidad de pasar a un segundo plano, especialmente en relación al Grupo de Contacto y al Consejo de Seguridad. La delegación diplomática de Kosovo en las rondas de Viena había sido instruida para considerar la posibilidad de un proceso que, paulatinamente, terminase determinando solo cuestiones de gobernación dentro de Kosovo, abstrayéndose del pedido de independencia. Las limitaciones en experiencia, organización y conocimientos diplomáticos de la cancillería kosovar, en comparación con los serbios, podrían manifestarse de esa manera.

Negociaciones Prácticas y Reuniones de Alto Rango por Sobre el Estatus

⁶² La traducción es nuestra.

El inicio del 2006 encontró a las negociaciones todavía en etapa de preparación. La UNOSEK, que destinaba buena parte de su tiempo entre Belgrado y Pristina entrevistándose con las partes, estaba llegando a la conclusión que con una serie de encuentros bilaterales sería muy difícil llegar a buen puerto.

La UNOSEK, siguiendo con esta lógica de confrontación, tuvo que lidiar con estas consignas irreconciliables. Los serbios hicieron saber que no aceptarían nada que no fuese una continuación de su soberanía por sobre Kosovo. También tuvieron reparos en el término “derechos de minorías” (lo que se aplicaría a la población serbokosovar), e insistieron en modificarlo por “derechos de comunidades” (Perritt Jr.: 2009). Tampoco los kosovares darían el brazo a torcer. En una entrevista a un periódico serbio, el primer ministro de Kosovo Bajram Kosumi se declaraba en contra de negociar acerca del estatus, ni de cualquier tipo de solución que no significase independencia (Associated Press: 2006a).

Ahtisaari se reunió con el Grupo de Contacto el 16 de enero, para anunciar que la primera ronda de negociaciones se llevaría a cabo el 25 del mismo mes. Algunas de las premisas de las rondas, según UNOSEK, debían ser la “participación constructiva” de las partes y la no ralentización del cumplimiento de los estándares. También pidió al Grupo de Contacto comunicar al gobierno serbio que “la abolición inconstitucional de la autoridad de Kosovo en 1989, y los consiguiente trágicos eventos que resultaron en la administración internacional de Kosovo llevaron a la situación en la cual el retorno de Kosovo al mando de Belgrado no es una opción viable”.⁶³

Las negociaciones recién se harían efectivas el 20 de febrero de 2006, luego que la muerte de Ibrahim Rugova obligara a posponerlas. El inicio de las negociaciones por el estatus supondría, según Weller (2008), una serie de riesgos. Para Serbia, involucrarse en este proceso significaría arriesgarse a una retahíla de acontecimientos que, en el peor de los casos, pudiesen desembocar en la independencia de Kosovo. Para Kosovo, en contraposición, el riesgo existía en que las negociaciones se estancaran y navegaran por cuestiones prácticas, con una Serbia resoluta a no discutir la esencial cuestión del estatus. El autor (2008; 34) indica que “se temía, por lo tanto, que Belgrado podría demandar garantías para que la independencia no estuviera en la agenda como precondition para su participación, mientras que Kosovo solamente participaría si esa opción estaba expresamente en los planes”.⁶⁴

Para subsanar esta dificultad, desde UNOSEK se implementó una estrategia de negociación particular, que intentaría negociar en primer lugar una serie de cuestiones

63 La traducción es nuestra.

64 La traducción es nuestra.

prácticas como descentralización, factores económicos, protección de derechos humanos, protección de monumentos histórico-culturales para, luego de abordados los anteriores, terminar negociando el estatus. La explicación oficial residió en dos factores: primero, la buena voluntad que un acuerdo en un tema “menor” podría generar mirando al futuro. En segundo lugar, fue Albert Rohan (el segundo dentro de la UNOSEK) el que indicaría que, más allá de la poca importancia del tema de descentralización para la comunidad internacional, esta sí tendría un impacto considerable en la población de Kosovo (Washington File: 2006). Weller (2008) continúa con el tema al considerar que la idea era aminorar la carga psicológica de las primeras rondas, impulsando el diálogo y generando una base sólida para las futuras conversaciones sobre temas de más peso.

Perritt Jr. (2008; 143) define los temas que el mismo autor considera como base para las “negociaciones prácticas”:

“Descentralización fue vista por la UNOSEK como la única vía para permitir a los serbokosovares (y a otras minorías) conducir sus propios asuntos, siempre dentro del marco legal e institucional de Kosovo. Los derechos de las comunidades deberían permitir tanto a las minorías preservar su identidad como participar efectivamente en las decisiones políticas en Kosovo. Las medidas de protección religiosa y cultural tenían el objetivo de proteger los sitios físicos, permitiendo a las iglesias y monasterios, en especial aquellos en barrios estrictamente albanokosovares, seguir con sus actividades eclesiásticas o monásticas. El tema económico principalmente consideraba la división de la deuda y los bienes públicos entre Serbia y Kosovo”.⁶⁵

Los diferentes estilos de negociación de ambas delegaciones quedaron en manifiesto rápidamente. Perritt Jr. (2009) afirma que la delegación serbia, al tener mayor rodaje y experiencia, estaba determinada en erosionar el proceso lo más posible. Los albaneses, más inexpertos, tenían muchas más expectativas acerca de una solución final positiva, intentado demostrarlo desde los primeros diálogos.

Belgrado no otorgó demasiadas concesiones, mostrándose más intransigente y dificultando el desarrollo normal de las conversaciones, pero como rescata Perritt Jr., sin levantarse de la mesa. La delegación serbia no parecía demasiado preocupada en especificidades, mostrándose más activa en discusiones acerca de temas más generales. El autor asevera que hasta algunos negociadores resultaron ser particularmente violentos, como lo fue Marko Jakšić, quien no tuvo reparos en llamar a sus interlocutores “terroristas” o “separatistas”.

Una lección crítica surge de Knoll (2008) cuando, analizando a la comunidad internacional en su relación con Belgrado, toma la idea de una serie de “falsas

65 La traducción es nuestra.

premisas” que distorsionaron lo que sería el plan de batalla durante las negociaciones. Como Ahtisaari enunció:

“Mientras que el actual liderazgo democrático de Serbia no puede ser considerado responsable por las políticas del régimen de Milošević, (éste) deberá aceptar el legado de Milošević. (...) El oscuro pasado de Milošević no puede ni mantenerlos prisioneros ni puede impedirlos de demostrar coraje político y la visión necesaria para llevar adelante propuestas realistas para el futuro de Kosovo y de Serbia. (...) En Kosovo es la responsabilidad de los albanokosovares asegurarse que las condiciones y los cimientos sean creados para una sociedad sostenible, democrática y multiétnica. (...) Los resultados alcanzados en (...) la implementación de los estándares serán un factor decisivo en la determinación del ritmo del proceso político designado para la conclusión del estatus futuro de Kosovo” (Knoll: 2008; 128).⁶⁶

Knoll considera que la idea de “propuestas realistas” por parte de Serbia, lo que era básicamente propuestas dentro del marco de una independencia, siguiendo una línea cooperativista y condescendiente a la promesas de un rápido acceso a las estructuras europeas, era más un “pensamiento ilusorio” que una realidad. La batería de promesas que el grupo Quint⁶⁷ ofreció a Serbia no resultó tan tangible o deseada como la considerada por Rusia, basada, en su mayor parte, en herramientas del derecho internacional y en el mantenimiento del status quo.

Los albanokosovares sufrieron por su inexperiencia, viéndose incapaces de improvisar discusiones sobre temas que no estuvieran estrictamente pactados en la agenda, pero con el tiempo y el contacto en la mesa de discusión, fueron ganando cierto aplomo. El presidente Thaçi se mostró prudente durante las charlas, en las que solamente se limitó a pronunciar discursos preestablecidos sin involucrarse en las discusiones posteriores.

En el plano internacional, durante estos meses, los esfuerzos de Londres y Washington para generar apoyo al proyecto independentista parecían estar dando frutos (Ker-Lindsay: 2009). Ker-Lindsay, citando reportes oficiales, da cuenta que durante una reunión entre Sergey Lavrov, ministro de Relaciones Exteriores ruso, y Condoleeza Rice, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, se llegó a concluir que Kosovo no fuese un precedente para otros territorios, en especial para aquellos que preocupaban a Rusia, como Chechenia. De lo mismo quedó convencido Beijing, esta vez al considerar la problemática tibetana. Lo fundamental de estas noticias sería que en caso de adoptarse una resolución en el Consejo de Seguridad, ambos países se

⁶⁶ La traducción es nuestra.

⁶⁷ Quint fue el término que se utilizó para denominar a la estructura paralela al Grupo de Contacto, excluyendo a Rusia.

limitarían a abstenerse a votar, sin ejercer su capacidad de veto (Financial Times: 2006).

La primera ronda de negociación estuvo destinada a discutir el tema de descentralización: el proceso de transferir las atribuciones del gobierno central en Pristina hacia aquella de las municipalidades. Según los acuerdos de Rambouillet, era la municipalidad la principal unidad política de Kosovo, y todo el territorio contaba con treinta de ellas. Las fronteras de las mismas habían sido establecidas por el gobierno yugoslavo luego de la segunda guerra mundial, y la UNMIK, durante sus años al frente de la administración, no había introducido cambios de trascendencia.

La principal preocupación de Belgrado en torno a estas municipalidades radicaba en la cantidad de las mismas que pudieran ser habitadas por una mayoría serbokosovar. Entre mayor este número, por supuesto, mejor para Belgrado. Hacia fines del 2005, todas las municipalidad menos cuatro contaban con una mayoría serbia. La delegación serbia quería modificar este presente, redibujando las fronteras para lograr, idealmente, catorce municipalidades. Serbia, en su afán de lograr una mayor cantidad de municipalidades, llegó a presentar proyectos de divisiones políticas desbalanceadas, con porciones mayorías serbias pero con poblaciones muy pequeñas en relación al total. La diplomacia albanokosovar le prestó mucha atención al tema de la descentralización, ya que un desequilibrio demográfico podría ocasionar nuevos inconvenientes secesionistas que no tenían demasiado interés en enfrentar. Como indica Perritt Jr. (2009), Kosovo rechazaba de pleno cualquier intento de partición.

La segunda ronda, el 17 de marzo, fue de naturaleza más tensa. Las dudas surgieron desde Serbia, quien se quejó delante de Naciones Unidas acerca de la participación de Thaçi, a quien veían como un antiguo criminal relacionado con grupos terroristas y requerido por las autoridades serbias. No hubo avances en esta ronda; mientras que Belgrado seguía insistiendo con zonas serbias con gobiernos fuertes, Pristina se mostraba escéptica acerca de las consecuencias de este tipo de sistemas. Viendo esta discusión como un posible condicionante, oficiales de la Unión Europea y de la OTAN coincidieron en recomendar a Agim Çeku, por entonces primer ministro de Kosovo, en flexibilizar su postura cuando se discutiera nuevamente de descentralización.

Un cierto optimismo imperaba, por lo mencionado anteriormente, a la espera de la tercera ronda del 3 de abril. El resultado, sin embargo, no estuvo acorde a las expectativas. Más allá de los esfuerzos de UNOSEK y particularmente de Ahtisaari, quien se reunió con ambas delegaciones por separado para intentar aceitar los procedimientos, ambos bandos se mantuvieron férreos en sus posturas. Se discutió acerca de un documento que UNOSEK había redactado, conforme a las dos anteriores reuniones, llamado “principios de descentralización”, pero no se lograron mayores avances. Una discusión que sobrevoló varias rondas y que dividía con vehemencia ambos lados fue la construcción o no de grupos de municipalidades o “regiones” que,

visto del lado kosovar, generarían considerables fracciones de territorio con mayoría serbia, y que responderían a instituciones paralelas, o directamente a Belgrado (Weller: 2008). Esta dificultad, más la de establecer municipalidades de acuerdo a líneas étnicas, aparecería con frecuencia.

Weller remarca la importancia que tuvo la discusión acerca de la protección de las comunidades para la comunidad internacional. Un comunicado del Grupo de Contacto hacia Kosovo afirmaba que “entre más intereses vitales de las minorías sean tratados, más rápido un amplio acuerdo aceptable podrá alcanzarse” (Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo: 2006).⁶⁸ Esta idea de “líneas étnicas” se entrelaza con la teoría serbia que afirmaba que la población serbokosovar sólo estaría segura dentro de territorio administrados por serbios, ratificada por la propia diplomacia serbia en el curso de las negociaciones. Pristina, sigue Weller, se comprometió con este punto, desarrollando una serie importante de mecanismos y disposiciones legales para proteger los derechos de estas comunidades. Esto fue diseñado y discutido conjuntamente con las distintas comunidades en Kosovo y con el European Centre for Minority Issues; lo que daba ventajas importantes, a sabiendas de la participación que estos think tank tendrían en el proceso posterior como consultores de UNOSEK.

Otro tema sensible, siguiendo el razonamiento de Perritt Jr. (2009), se discutió al considerar el retorno de los serbokosovares desplazados de sus hogares durante la guerra. Algunos decidieron abandonar Kosovo por miedo a la violencia que el rencor albanés pudiera ejercer sobre ellos (principalmente de parte del KLA) y otros simplemente no aceptaron la administración de Naciones Unidas. Se refugiaron en su mayoría en Serbia, pero hubo contingentes también que se establecieron en Mitrovica o en las municipalidades del norte.

Algunas reuniones entre las partes habían tenido lugar aún antes del inicio de las negociaciones, en las que se habían resuelto algunos puntos de consideración y hasta redactado un protocolo, sin haberse firmado aún. Uno de los obstáculos era el lugar de regreso de los refugiados: mientras que Belgrado optaba por una serie de “lugares de preferencia”, Kosovo quería que cada refugiado volviera a su hogar anterior. La UNOSEK, mediante Rohan, consideró más apropiada la consigna serbia, insistiendo en que cada ciudadano debería tener la posibilidad de elegir el lugar de su vivienda. Por supuesto, el interés de cada delegación se resumía en establecer de la manera más conveniente la distribución demográfica.

También existían vericuetos políticos que considerar. La postura serbia tendría como base una campaña de desprestigio hacia Kosovo, fundada en la asimilación final de los refugiados dentro de Kosovo. En otras palabras, especulaban que, de ser pocos los refugiados que finalmente decidieran volver a Kosovo, esto transmitiría una

68 La traducción es nuestra.

panorámica de la situación de inseguridad y violencia que reinaba en la provincia. Los albanokosovares, según Perritt Jr., no tenían demasiado interés en que un gran número de serbios volviera a su territorio, y por dos razones. Una, por el encono que sentían a los que ellos consideraban los responsables de la campaña de limpieza de Milošević, y dos, porque tampoco estaban dispuestos a compartir el poder político con ellos.

Mientras tanto, representantes del Grupo de Contacto se reunieron con sus similares de la UE, Naciones Unidas, la OTAN y la OSCE para viajar tanto a Belgrado como a Pristina para reunirse con los representantes locales. Los resultados se tradujeron en una resolución de la Asamblea de Kosovo, alentando una mayor participación de las minorías en sus sistemas de autogobierno. También se manifestaron con la creación de dos comunidades separadas en la dividida municipalidad norteña de Mitrovica. Sería el 4 de mayo, en la cuarta ronda, en la que se trataría el tema de las fronteras de las municipalidades. La discusión surgiría, otra vez, por los territorios con mayoría serbokosovar. Mientras que existió un consenso al admitir que era necesario que cada municipalidad tuviese “tamaños mínimos”, existían grandes diferencias acerca de cuántas nuevas unidades deberían crearse.

Ambas partes, al retornar de estas rondas, manifestaron que las diferencias no solamente eran grandes, sino que se habían ensanchado. Mientras que el Unity Team⁶⁹ repetía que eran ellos los que llevaban adelante, mediante su buena voluntad, el proceso (AFP: 2006), su contraparte afirmaba vehementemente lo contrario, que era Pristina la que bloqueaba las negociaciones, y que el único interés y la única opción de los albanokosovares era la independencia. En el plano internacional también asomaban diferencias: mientras Estados Unidos insinuaba que las negociaciones podrían finalizarse hacia fines del 2006, Lavrov, siguiendo una línea que caracterizaría a Rusia, no consideraba apropiado que se hablara de deadlines (Associated Press: 2006b).

Con cuatro rondas en sus espaldas, Ker-Lindsay (2009) señala el descontento y la creciente frustración de UNOSEK. Se decidió dejar a futuro el tema de la descentralización, y avanzar sobre otros. Hacia el 23 de mayo, se abordó la cuestión de la protección de monumentos culturales y religiosos. Según la UNOSEK, éste fue el tema en el que más progresos se lograron. La situación que más atemorizaba a los serbios era el trato que una flamante dirigencia albanokosovar dispusiera hacia iglesias y templos de tradición serbia, en especial a aquellos ligados a la Iglesia Católica Ortodoxa de ese país.

Lo más destacado del acuerdo fue la decisión de establecer “zonas de protección” alrededor de estos sitios, delegando la tarea a un grupo de expertos que analizarían

69 Unity Team es el nombre con el cual se conoció al grupo diplomático albanokosovar.

cada caso en particular. Mucho de esto tuvo que ver con el accionar de Rohan, quien aconsejó a Kosovo:

“no resistir los pedidos serbios de protección de sitios religiosos. ‘Lo que sea que la Iglesia quiera, dónselo’, dijo” (Perritt Jr.: 2009; 152).⁷⁰ Hubo sin embargo detalles en los que no hubo acuerdo, principalmente relacionado al tamaño de las zonas protegidas y a la restitución de los bienes de la iglesia. Sobre este último, los albanokosovares no quisieron introducirlo en la agenda “cultural”, para tocarlo durante las rondas de índole económica.

Hacia fines de mayo se pusieron en el tapete los temas económicos y financieros. Fue una de las reuniones más pobladas del proceso, ya que colaboraron especialistas de la UE, el Banco Mundial, el FMI y hasta el Tesoro de los Estados Unidos. En general no hubo demasiados avances, lo más rescatable fue que cada delegación pudo presentar sus posiciones y escuchar las de su interlocutor. Se conversó fundamentalmente acerca de las empresas que se privatizaron luego del establecimiento de UNMIK, que Serbia consideraba como ilegales, la proporción de deuda que le correspondería a Kosovo y hasta del pedido kosovar de reparaciones de guerra.

Luego de una segunda ronda sobre temas religiosos y culturales, del 18 de julio, que no traerían más que diferencias y acusaciones compartidas, se volvió a discutir sobre la descentralización. Las posiciones no cambiarían demasiado. Belgrado seguía exigiendo un número de municipalidades que Pristina no estaba dispuesto a ceder. Tampoco se pudo zanjar el punto de las fronteras, ya que Kosovo rechazaba la posibilidad de una “descentralización asimétrica”, propugnada por Serbia, buscando un mayor número de competencias a aquellas municipalidad serbokosovares. La mayor preocupación serbia residía en la educación, la policía, la justicia y el uso del idioma. Cada parte, como venía ocurriendo, acusó a la otra de inflexible. Perritt Jr. (2008) insiste en la pregunta de “¿Qué tanta autoridad legal independencia sería transferida a las municipalidades serbias? ¿Podría esta autoridad realmente inducir a los serbokosovares desplazados a regresar?”⁷¹ Muchos de estos temas se retomarían el 7 de agosto, incluyendo algunas concesiones kosovares, rechazadas por Belgrado, que consideraba como capital la división regional de acuerdo a líneas étnicas.

Perritt Jr. (2008; 156) concluye su apartado dedicado a esta primera instancia de las negociaciones con una conclusión:

“Estas negociaciones prácticas sobre descentralización, regresos, derechos de las comunidades y protección de sitios religiosos, se suponía, serían la parte más sencilla

70 La traducción es nuestra.

71 La traducción es nuestra.

del proceso de negociación. Aunque sabía que la discusión por sobre el estatus definitivo de Kosovo sería intratable, Ahtisaari deseaba que Belgrado y que Pristina pudieran angostar sus diferencias al incurrir en estas primeras negociaciones. Todos estos temas iban a ser tratados de todas maneras, independientemente del estatus definitivo de Kosovo. Belgrado, sin embargo, no estaba dispuesta a participar con seriedad en un proceso que potencialmente pudiera desproveerlo de razones para oponerse a la independencia de Kosovo. En la consideración de Belgrado, estas negociaciones prácticas no podían ser separadas del tema fundamental, que era resolver si Kosovo iba a seguir siendo parte de Serbia o iba a transformarse en un Estado independiente”.⁷²

Una relación rasposa venía configurándose entre Serbia y UNOSEK. La diplomacia serbia no estaba en particular conforme con la manera con las que se venían encarando las negociaciones, que no parecían ocultar los deseos de una eventual independencia (Ker-Lindsay: 2009). Fue Serbia entonces la que destinó una misiva exhortando al Grupo de Contacto para que abriera las negociaciones por sobre el estatus, dejando las cuestiones prácticas restantes para un futuro indeterminado. La respuesta de Rohan fue crítica, apuntando a la falta de voluntad serbia, que posponía y aletargaba cualquier tipo de progreso. También dejó en claro que la agenda, y cualquier decisión que derivara de ella, estaba en manos exclusivas de Naciones Unidas y de su enviado (UN Press Release: 2006). El por entonces primer ministro Koštunica seguía de cerca la cuestión, y en el plano diplomático continuaba enfatizando la posición de Serbia de no permitir bajo ningún concepto la independencia de, lo que ellos consideraban, su provincia. Mientras que consideraba, lo que sería un slogan político de peso, que Kosovo “ha sido y siempre permanecerá siendo parte de Serbia” (Associated Press: 2006c), también se dio tiempo para advertir que en caso que se declarara una independencia de modo unilateral, Serbia la consideraría nula y carente de valor. Esto lo haría aún en desmedro de la posibilidad de acceder al grupo europeo y de ver erosionada su imagen a nivel regional y global (Royal United Services Institute: 2006).

El Grupo de Contacto, junto a directivos de la OTAN y de la Unión Europea, se reunió en Bruselas hacia fines de junio para discutir las recientes demostraciones de violencia que venían efectuándose en el norte de Kosovo. Esta violencia, engendrada por las diferencias entre las poblaciones serbokosovares y albanesas, dejó traslucir las diferencias dentro del propio Grupo. Como mencionábamos antes, Estados Unidos quería acelerar el proceso, y veía el final de año 2006 como fecha estimativa para la finalización de las negociaciones. Rusia no consideraba prudente establecer plazos.

Las reuniones posteriores del Consejo de Seguridad, para estudiar el reporte de Ahtisaari comparándolos con los progresos hasta la fecha, concluyeron que el

72 La traducción es nuestra.

desarrollo del proceso venía siguiendo una línea predecible. La posición rusa, como advierte Ker-Lindsay (2009), venía endureciéndose. El representante del Kremlin, Vitaly Churkin, mientras que mantenía la vista fija en una solución negociada entre ambas partes, advertía que la comunidad internacional no tenía “razones legales, políticas o morales para forzar a Serbia a aceptar una solución” (Reuters: 2006). Ahtisaari resolvió que, mientras que todavía restaba para la culminación de las negociaciones, se debía proseguir a la discusión del estatus. Hizo pública, en consecuencia, su intención de reunir a los máximos dirigentes de cada país en una cumbre que abriría la fase que se aventuraba ser como la más tormentosa e intrincada del proceso. La recepción de la propuesta por parte del resto de los actores, incluidos serbios y kosovares, fue positiva (Ker-Lindsay: 2009).

La misma tendría lugar el 24 de julio en Viena. En una atmósfera que se describió como “de negocios”; Tadić, Koštunica, Çeku y el presidente de Kosovo Fatmir Sejdiu se reunieron para discutir la cuestión del estatus. Weller (2008) cuenta cómo cada bando fue enfático al dar su punto de vista, y las diferencias entre ellos se vislumbraron aparentes desde el inicio. El mismo autor (2008; 39) indica que “en vez de intentar involucrar en una discusión sustancial sobre las cuestiones específicas del estatus, los bandos entretuvieron a los mediadores con sus respectivas versiones de la historia reciente”. Ker-Lindsay (2009; 41), además de llamar este desenvolvimiento como “esperable”, detalla alguno de los diálogos por parte de los dirigentes, con Sejdiu insistiendo en que la independencia “era el principio y el final de la posición albanokosovar” o Koštunica respondiendo al aseverar que Serbia no cedería el quince por ciento de su territorio, especialmente al considerar los lazos histórico-culturales que el país sostenía sobre Kosovo. Tadić, siguiendo la misma línea, indicó que “nosotros somos flexibles y estamos aquí para un compromiso, pero ese compromiso no incluye la independencia” (Associated Press: 2006d).

Hubo cierta satisfacción en el Grupo de Contacto, que vio con buenos ojos el encuentro, considerándolo como necesario para poder acelerar la diagramación de una propuesta por el estatus. Perritt Jr. (2009; 157) analiza la también positiva recepción del encuentro desde ambas diplomacias al decir que “ambas partes dijeron sentirse complacidas con la reunión. El presidente de Kosovo Sejdiu expresó su satisfacción con posterioridad, diciendo que ‘nosotros presentamos nuestra postura a la comunidad internacional argumentando, simple y directamente, por qué Kosovo debía ser independiente’. La delegación de Belgrado, por su parte, estaba satisfecha con el hecho que sus argumentos estuvieran basados en valores europeos y que hubieran ofrecido un total compromiso formulado en la más amplia autonomía dentro de Serbia”.⁷³

73 La traducción es nuestra.

Mientras la tensión crecía en la región, alertando al Grupo de Contacto y a UNOSEK, nuevas charlas técnicas se desarrollaron, en un intento de destrabar la situación y nuevamente acercar a las partes. Weller (2008) relata parte de este nuevo proceso, en el que se le exigió a Kosovo ceder terreno al ver la férrea e incondicional postura serbia. Estos últimos, sopesando el apoyo ruso y la improbabilidad de una nueva tarea militar, no tenían demasiado interés en capitular o incluso ceder en demasía. Tuvieron lugar también, por parte de Serbia, una serie de amenazas, advirtiendo con una posible retirada, o hasta más exigencias a la hora de negociar. Weller señala cómo Belgrado consideraba que el proceso de negociación iba en contra de sus intereses, y mediante su accionar diplomático estaba decidido en devaluarlo. Los detalles de las rondas de negociaciones prácticas, avocadas en descentralización y el derecho de las comunidades, no se diferenciaron mucho de las acontecidas en los meses anteriores.

La naturaleza decepcionante de las últimas rondas de negociación movilizó al Consejo de Seguridad de la ONU, que aun sin dejar de permanecer dividido, no quería mirar desde afuera el proceso. Un intento de resolución, que vendría a reemplazar a la 1244, que postulaba una continuación de la administración internacional, en la que no se refería explícitamente ni a independencia ni a soberanía serbia, tuvo fuertes repercusiones en ambos bandos. Periódicos desde Belgrado presagiaban que las repercusiones de esta resolución serían, finalmente, un reconocimiento internacional al estado kosovar, lo que no hizo más que enardecer los sentimientos nacionalistas de la población. Desde Kosovo se advertía de la posibilidad de una declaración unilateral, aunque consideraban como más conveniente una resolución del Consejo que reconociera la misma (Perritt Jr.: 2009). Todo esto generó una respuesta de Belgrado, que alertó sobre la posibilidad de repercusiones inmediatas en el resto de los países de la región, en especial aquellas que podrían ocasionarse en la población serbobosnia dentro de Bosnia-Herzegovina⁷⁴, que también contaba con un movimiento separatista, que tendría desestabilizadoras y sangrientas consecuencias (DPA: 2007).

La conclusión del Grupo de Contacto, en una reunión de líderes en Nueva York, fue que el tipo de negociaciones que venían desarrollándose difícilmente producirían resultados en el futuro. La respuesta, por lo tanto, fue la autorización a UNOSEK para elaborar una propuesta comprensiva para la resolución del estatus (UNOSEK: 2007).

Plan Ahtisaari

En el seno del Grupo de Contacto y de UNOSEK todavía se creía en la posibilidad de zanjar la cuestión para fin de año. Al hablar de definiciones, sobrevolaba por las mesas de reuniones que la única alternativa viable era algún tipo de soberanía kosovar, más allá del descontento serbio, que veía que poco a poco cualquier

⁷⁴ La alusión es a la denominada Republika Srpska, una de las entidades de Bosnia-Herzegovina (siendo la otra la homónima Federación), que cuenta con una población serbia de alrededor del 56%.

posibilidad de llegar a buen puerto se les escurría de sus manos. El ministro de Relaciones Exteriores serbio, Vuk Drašković demostraba su frustración al decir que el proceso estaba encaminándose hacia una “muy clara dirección” (B92: 2006).

Un evento de política local modificaría, al menos temporalmente, el panorama. El Parlamento serbio consensó, el 30 de septiembre, el nuevo texto de su Constitución, decisión dilatada por el proceso independentista ocurrido el mismo año en Montenegro. Por supuesto un apartado se refirió a la cuestión kosovar, confirmando que Kosovo era una parte integral e inseparable de Serbia, pero ofreciendo una suerte de autonomía, limitada, bajo la normativa serbia. Mientras que para el Parlamento serbio el texto final fue aprobado de manera unánime, éste no revistió el mismo en el pueblo serbio (German Press Agency: 2006), que con un bajo porcentaje de participación⁷⁵, la ratificó a través de un referéndum un mes después.

El resultado, mientras que pocos creían que podría afectar de alguna manera el proceso (Ker-Lindsay: 2009), caía en un momento perfecto. El parlamento serbio debía llamarse a elecciones, lo que, debido al grado de sensibilidad para el tema, inducía a posponer momentáneamente la presentación del plan de Ahtisaari. La respuesta de Pristina fue la esperada, reaccionando con preocupación y con enérgicas quejas. El Grupo de Contacto, mientras que a primera instancia parecía resolutivo de mantener los tiempos establecidos previamente, fue transigiendo. Declaraciones de Javier Solana, Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea, daban a entender que una nueva interrupción debería llevarse a cabo. Para seguir confirmando estos rumores, el todavía Secretario General Kofi Annan le renovaría a Ahtisaari su puesto como Enviado Especial por seis meses más. En Serbia estos indicios cayeron positivamente, mejorando sustancialmente las negativas perspectivas que venían elucubrándose en las últimas semanas.

Su aliado Rusia, por su lado, fue enfático al exigir a la Unión Europea que las charlas continuasen en 2007 si en 2006 no se llegaba a una conclusión. En adición comunicó que, al permitir que el Enviado Especial elaborara un plan comprensivo, no estaba delegando ni autorizando las potestades para “la imposición de alguna solución a Belgrado sin su consentimiento o su buena voluntad” (European Union: 2006). Como venía siendo costumbre, Moscú reiteró su negativa a aceptar una resolución que no contara con el aval de Serbia, ni dentro del Consejo de Seguridad ni del Grupo de Contacto (Weller: 2008). China recurrió a un pronunciamiento similar.

Las preocupaciones de los estadounidenses se correspondían a las amenazas del Unity Group, que anunciaban abalanzarse hacia una declaración de independencia unilateral, en caso que el Consejo de Seguridad no permitiese el avance de una resolución resolutoria. Para ellos era claro que no podían permitirse este tipo de actos,

75 El total de asistencia se aproximó al 55%, de los cuales el 97% aprobó la nueva Constitución.

al menos no sin su aval, que enardecería la inestable calma de la región. Los albanokosovares, no solamente dando cuenta de sus intenciones, ya contaban con un plan de acción, que incluía un documento de independencia que sería rápidamente ratificado por su Asamblea, su presidente y un grupo de países aliados. Al respecto, y con un tono más moderado, Çeku añadió que solamente se haría luego de consultar con “amigos y colegas estratégicos” (AKI: 2006).

El llamado a elecciones para el 21 de enero próximo inmediatamente repercutió en el Grupo de Contacto, que se vio obligado a posponer cualquier tipo de acto (especialmente la divulgación del plan Ahtisaari) hasta después de los comicios. En Pristina esto se tradujo en disturbios, principalmente hacia la sede de la ONU, en donde miles de militantes miembros de una organización conocida como “Autodeterminación” arrojaron botellas de pintura roja y destruyeron vidrios. También se conoció el involucramiento de una célula terrorista⁷⁶, el Ejército Nacional Albanés, que no hizo más que incrementar los temores concernientes a un progresivo aumento de la violencia. Más allá que la policía rápidamente controló la situación, y según apunta Ker-Lindsay (2009), estos actos convergían con la necesidad de establecer, tarde o temprano, algún tipo de acuerdo.

En diciembre de 2006, el Consejo de Seguridad se reunió para volver a debatir sobre Kosovo. En esta oportunidad las posturas ya conocidas no sufrieron mayores modificaciones, con países como los Estados Unidos y Francia interesados en encontrar una rápida solución, o Rusia y China, que veían a las propuestas de Ahtisaari como base fundamental para futuras negociaciones en un marco exento de deadlines. La nota de la jornada la dio representante británica Karen Pierce, al advertir que a cada día transcurrido más claro parecía que la independencia sería el camino a seguir, una línea de pensamiento que iba envolviendo cada vez más adherentes, particularmente los países occidentales. La argumentación residía en una crítica a la postura diplomática serbia, que daba a entender que mientras “Belgrado no desea involucrarse con nosotros y no desea involucrarse con el Enviado Especial para acordar el estatus”, el Grupo de Contacto y la UNOSEK podían solo actuar de una manera. Implícitamente se estaba refiriendo a una imposición (Ker-Lindsay: 2009).

Ya entrado 2007, las estrategias de los principales candidatos al discutir Kosovo, fueron diferentes. Por un lado el discurso europeísta del presidente Boris Tadić, que intentó inclinar su plan de campaña fuera de Kosovo, tomando una postura ciertamente pesimista al considerar como probable que “Serbia estuviese disconforme con la solución para Kosovo, generando una buena posibilidad para que el plan puesto en marcha ni siquiera requiriese la aceptación serbia” (AKI: 2007). La contracara sería el primer ministro Koštunica, que tenía decidido preservar su estoicismo, al continuar con la proclama de resistir cualquier tipo de independencia o intento de ella.

⁷⁶ Organización clasificada como tal por la ONU.

De todas maneras, el principal tema de discusión de las charlas venideras radicó en la economía y en la corrupción (BBC News: 2007).

Mientras que acusaciones y declaraciones variadas seguían apareciendo, con un Kosovo cada vez más interesada en no proseguir con el proceso de negociación, al ver que el tablero se inclinaba más y más hacia su lado, una Unión Europea que parecía convencerse que la única salida era la independencia⁷⁷, una Rusia que seguía defendiendo su “posición fundamental” y unos Estados Unidos que intentaban quebrantar la voluntad serbia mediante propuestas de un futuro europeo, las elecciones en Serbia se llevaron a cabo en un marco algo inusual. Los resultados indicaron el triunfo relativo del partido de Koštunica, incluso luego de una disminución de su caudal total de votos y un aumento del de Tadić, que confirmaba su predominio en el Parlamento.

Pasadas las elecciones, y como estaba previsto, la serie de propuestas del Enviado Especial se dieron a conocer. El 2 de febrero, y luego de haber sido revisado por el Grupo de Contacto, ambas partes (tanto en Belgrado como en Pristina) tuvieron acceso al plan determinado a crear “un viable, estable y multiétnico Kosovo” (Ker-Lindsay: 2007; 54). En las cincuenta y ocho hojas del documento⁷⁸ (unas recomendaciones se publicarían más tarde) se cotejaron las posibilidades de las múltiples estructuras, instituciones y funciones en Kosovo, además del rol que cumpliría la comunidad internacional en él. También se refirió al tema, que revestía mucha atención para la población albanokosovar, del desarrollo económico⁷⁹. Hubo lugar a su vez para la serie de temas que se habían tratado en la mayoría de las reuniones de categoría técnicas, como descentralización política, protección de monumentos e instituciones religiosas y derechos de las comunidades.

Por sobre el anhelado del tema del estatus, no hubo una referencia explícita. Ahtisaari, quien por supuesto conocía la importancia de ella, prometió en Pristina expedirse al respecto próximamente mediante el Secretario General de la ONU.

La reacción en Belgrado fue “hostil” (Perritt Jr.: 2009). Con el apoyo de Rusia y su aval de vetar una posible resolución del Consejo de Seguridad, el Parlamento de

77 Según declaraciones de Olli Rehn (por entonces Comisionado Europeo de Expansión y Política de Vecindad Europea), él creía que la independencia se iba transformando en la más probable solución (Western Balkans Panel: 2007)

78 El texto se dividió en “Principios Generales” y en doce “Anexos”.

79 El texto se manifestaba a favor de la inclusión de Kosovo en los principales organismos internacionales financieros.

Serbia expresó que “la propuesta del Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas Martti Ahtisaari infringe los principios fundamentales del derecho internacional ya que no toma en consideración la soberanía y la integridad territorial de la República de Serbia en relación a Kosovo-Metohija” (Serbian Parliament: 2007).⁸⁰ El clima, enrarecido, quedó en manifiesto cuando el mismo Koštunica no quiso recibir a Ahtisaari, proponiendo hacerlo luego de haber conformado un gobierno de coalición. La UNOSEK, sin aceptar esta idea, se conformó con reunirse con Tadić, quien se limitó responder con formalidad al considerar al plan como “inaceptable”.

Una de las únicas preocupaciones en Pristina resultó ser la no mención explícita de la palabra “independencia” en el texto del plan. Aun así, todo daba a entender que el desembarco en la soberanía parecía estar al caer. Çeku, durante una celebración con su gabinete, no quiso pasar desapercibido al anunciar que una resolución del Consejo de Seguridad se promulgaría en abril (Reuters: 2007).

Un retraso, generado por un inconveniente de mandato del antiguo equipo negociador serbio, pospuso las rondas de discusión acerca del plan hasta el 21 de febrero. Luego de ellas, el plan sería presentado al Consejo de Seguridad para su aprobación. Lo que Ahtisaari preconizó, al considerar que “el tiempo no va a resolver el problema. Aunque yo negociara por el resto de mi vida, no llegarían a un acuerdo”, se confirmó durante las discusiones. Durante esa segunda quincena de febrero, fue Kosovo el más cercano y complaciente con el esquema presentado, a pesar de proponer ligeras reformas y enmiendas. Belgrado, como era de esperar, presentó un texto propio, con muchas más correcciones y modificaciones al texto original. Un dato que resalta Weller (2008) es la continua referencia a Kosovo como la “Autónoma Provincia de Kosovo y Metohija”, territorio que advertían debía ser gobernado en obligación con la flamante Constitución de la República de Serbia y bajo su completa soberanía.

Las rondas remembraron a las llevadas a cabo anteriormente. Las posiciones, como venía siendo el caso, eran diametralmente opuestas. En Belgrado se hizo hincapié en cualquier detalle que hiciera (en su mayoría implícitamente) referencia a la estatalidad. Pristina buscó hilar fino en algunas cuestiones, pero sin intentar modificar radicalmente los temas de fondo. Ahtisaari, que era consciente del fracaso de las ya repetitivas negociaciones, se lamentaba al decir: “Lamento decir que, finalmente, no hubo voluntad de las partes de moverse de sus previamente establecidas posiciones”. Continuaba diciendo: “Tuve la esperanza, y también mi preferencia, de que este proceso condujera a un acuerdo negociado. Pero no me quedaron dudas que las respectivas posiciones de las partes sobre el estatus de Kosovo no contienen ningún punto en común para lograr semejante acuerdo. Ningún tipo de negociación adicional podría cambiar esto” (Perritt Jr. 2009; 165).⁸¹

⁸⁰ La traducción es nuestra.

A tres días del último de los encuentros pactados, se presentó una versión modificada de la versión original. Serbia no tuvo más opción que rechazar por completo la propuesta. La reacción, sin escatimar odio e indignación, apuntaba a los cambios que, según un funcionario serbio, era “peores que antes” (Ker-Lindsay: 2009). El grado del vocabulario por parte de Belgrado, incluyendo acepciones como “insultante” o “inaceptable”, marcaba elocuentemente el grado de insatisfacción de las filas serbias. La línea argumental es la conocida, como afirmó Tadić: “El documento del Sr. Ahtisaari es, fundamentalmente, no aceptable para nosotros porque falla en reafirmar la soberanía de la República de Serbia sobre Kosovo y Metohija y por consiguiente cuestiona la integridad territorial de nuestro país” (Statement by the President of the Republic of Serbia: 2007).⁸² Koštunica subió la apuesta, advirtiendo de los riesgos que una imposición unilateral podrían ocasionar. Se resolvió por lo tanto, mediante la Asamblea Serbia, instar al Enviado Especial a retomar las negociaciones, pero bajo el prisma de un “modelo sustantivo de autonomía”.

Pristina acogió la propuesta con moderada alegría. Sabían de las repercusiones positivas que traería al país, pero ponían reparo en los aspectos que consideraban que funcionaban como una “limitación a una total independencia” (Ker-Lindsay: 2009).

Ya en las vísperas del anuncio del plan por el Secretario General, Serbia seguía enfurecida por lo que consideraba un acto “unilateral” que no contaba con su aquiescencia (Balkans Insight: 2007). En Rusia, aun sin revelar sus intenciones acerca de un posible boceto de resolución en el Consejo, tampoco cayeron bien las noticias. No confiaban en Ahtisaari, a quien querían verlo removido de su cargo, y no tenían reparos en advertirlo a Naciones Unidas (Reuters: 2007b). La situación ideal para Rusia, lo que significaba también para Serbia, era retrotraer todo el proceso, e iniciar nuevas rondas de negociaciones. Por supuesto, nada de esto estaba en los planes de Ahtisaari, que ya veía agotado el recurso de la negociación, idea que veía compartida con no solo Naciones Unidas, sino también buena parte de los países occidentales (Perritt Jr.: 2009).

Contenido del Plan Ahtisaari

Ahtsaari, como había prometido, presentó al Secretario General Ban Ki-Moon su versión final del plan que, informalmente, se denominó como el “plan Ahtisaari”. Las recomendaciones del finés (United Nations: 2007a), que vinieron acompañadas al plan, se expresaban en el tópico que generaba mayor expectativa de la siguiente manera:

81 La traducción es nuestra.

82 La traducción es nuestra.

“El tiempo ha llegado para la resolución del estatus de Kosovo. Luego de profundas consideraciones de la reciente historia de Kosovo, las realidad del Kosovo de hoy y tomando en consideración las negociación con las partes, he llegado a la conclusión que la única opción viable para Kosovo es la independencia, ésta siendo supervisada en el período inicial por la comunidad internacional. Mi ‘Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement’, que propone estas estructuras de supervisión internacional, proveen las bases para un futuro Kosovo independiente viable, sostenible y estable, y en el que todas las comunidades y sus miembros podrán vivir una pacífica y digna existencia”.⁸³

Según el reporte, la comunidad internacional tendría que aceptar dos realidades. La primera era que cualquier intento de reintegrar Kosovo a dominio serbio fracasaría:

“El establecimiento de la UNMIK siguiendo la resolución 1244 (1999); y su suposición de una autoridad legislativa, ejecutiva y judicial en todo Kosovo; ha creado una situación en la cual Serbia no ha ejercido ninguna autoridad de gobierno sobre Kosovo. Ésta es una realidad que uno no puede negar; es irreversible. El regreso del control serbio sobre Kosovo no sería aceptable para la imponente mayoría de la población de Kosovo. Belgrado no podría recuperar su autoridad sin provocar una violenta oposición. Una autonomía de Kosovo dentro de fronteras serbias, más allá de lo teórico que esta autonomía pueda ser, es simplemente no sostenible”.⁸⁴

La segunda se refería a la insostenibilidad de una administración internacional prolongada:

“Mientras que UNMIK ha logrado considerables logros en Kosovo, una administración internacional en Kosovo no puede continuar. Bajo la autoridad de UNMIK, se han creado y desarrollado instituciones kosovares y han logrado responsabilizarse de los asuntos de Kosovo. Esto ha puesto en marcha un proceso político dinámico, que ha reforzado las legítimas expectativas del pueblo kosovar para más autonomía, y siendo responsables, de sus propios asuntos. Estas expectativas no pueden cumplirse dentro del marco legal de una continua administración internacional”.⁸⁵

También hubo referencia al tema de la creación de un precedente para otros conflictos sin resolución, que venía preocupando a países como Rusia y a la mayoría de los

83 La traducción es nuestra.

84 La traducción es nuestra.

85 La traducción es nuestra.

opositores del plan dentro de la Unión Europea, que contaban con movimientos separatistas de similares características:

“Kosovo es un caso único que requiere una solución única. No crea un precedente para otros conflictos irresueltos. Al adoptar de manera unánime la resolución 1244 (1999), el Consejo de Seguridad respondió a las acciones de Milošević en Kosovo denegando a Serbia un rol en su administración, ubicando a Kosovo bajo una administración temporal de Naciones Unidas y concibiendo un proceso político designado para determinar el futuro de Kosovo. La combinación de estos factores hace de las circunstancias de Kosovo, extraordinarias”.⁸⁶

Weller (2008) hace una síntesis, recabando en algunos aspectos teóricos, del contenido del plan Ahtisaari. Como dijimos, el texto se dividió en una serie de “principios generales” y en doce anexos. Los puntos específicos que fueron abarcados estaban ligados a la futura constitución de Kosovo, una detallada guía sobre los derechos de las minorías (o como se solía decir, de las comunidades), descentralización y otros tópicos; se hizo hincapié en las funciones que fuerzas militares y civiles ejercerían en el territorio.

El gobierno de Kosovo tendría la potestad de entablar relaciones con otros países, elemento indisociable de la concepción moderna de Estado. Poseería, por consiguiente, todas las atribuciones de gobernanza correspondientes, incluyendo las legislativas, ejecutivas y judiciales: éstas serían trasladadas desde el seno de UNMIK hacia el nuevo gobierno constituido. El nombre de Belgrado no apareció en este apartado, por lo que Weller infiere que no recuperaría las atribuciones que tuvo antes de 1999. Algunas limitaciones, sin embargo, serían distribuidas entre los nuevos organismos de control, al menos por un tiempo preestablecido. No se cuestionaba, sin embargo, la autoridad total de Kosovo en el territorio, y la capacidad para gobernar y decidir sobre sus asuntos.

Los organismos de control serían tres: el Representante Civil Internacional (ICR), la Misión de Política de Seguridad y Defensa Europea (EULEX) y la ya establecida Kosovo Force (KFOR). La ICR estaría designada por el Grupo de Manejo Internacional (ISG). La ICR también funcionaría como el Representante Especial de la Unión Europea (EUSR). Su principal carta de acción sería la de vetar, como se manifiesta desde su condición de herramienta de supervisión, cualquier decisión tomada por la Asamblea de Kosovo: no tendría, sin embargo, ningún tipo de atribución legislativa o ejecutiva propia. Trabajaría en conjunto con la Oficina Civil Internacional (ICO).

EULEX sería la más importante arma en la lucha contra el crimen y el mantenimiento general del imperio de la ley, poseyendo solamente una limitada autoridad en materia

⁸⁶ La traducción es nuestra.

penal. EULEX funcionaría, complementándose al ICR, como el sucesor de UNMIK (Kramer & Džihic: 2009). KFOR seguiría siendo el principal proveedor de seguridad del territorio, manteniéndose como el único componente militar en Kosovo.

Desde el ámbito internacional, una de las únicas imposiciones fue una serie de condiciones en relación a los derechos humanos que debían quedar expresas en su Constitución, cuestión que rápidamente fue aceptada y que no ocasionó ningún tipo de inconveniente. Hubo un cierto debate acerca de otro punto que quedaría zanjado constitucionalmente, que sería la renuncia de ulteriores pretensiones territoriales. En un principio, la ausencia de este tipo de precondition para Belgrado hizo dudar a algunos dirigentes albaneses, pero la falta de mayores ambiciones por parte de la población terminó considerando la provisión como razonable. Kosovo estaría también habilitado para, como dijimos, establecer relaciones internacionales con otros países, pero también podría hacerlo con organismos internacionales. Al poder también ejercer sus funciones dentro de la firma de tratados, se especificó que Kosovo debía firmar y ratificar la Convención Europea de Derechos Humanos, cuestión que, Weller agrega, solo puede conducirse por Estados soberanos.

Los anexos complementarían los principios generales en varias temáticas. El primero aseguraría el carácter multiétnico del nuevo país, así como la garantía de su observancia acerca de los derechos humanos y libertades fundamentales. También se refirió a la obligada neutralidad del gobierno en temas religiosos y a la obligatoriedad del establecimiento de mínimos de representación de minorías dentro de la Asamblea Nacional.

El segundo anexo consideraría el derecho de las comunidades a expresarse; así como el respeto a sus propias culturas, lenguas y libertades para expresarlas: esto incluía al requisito del establecimiento de una educación pública brindada en su lengua vernácula. El tercero se refería a la descentralización, haciendo hincapié en las atribuciones que servirían al interés municipal. Adhería también a generar mayor cooperación entre las municipalidades, que estarían establecidas por el mismo plan (de especial importancia en relación a aquéllas con mayorías serbias). El cuarto anexo trataría las instituciones judiciales, que deberían contar con cierta representación de las comunidades.

El quinto anexo exhortaría a Kosovo a asegurar la protección de los centros religiosos y de los monumentos de importancia eclesiástica de la Iglesia Serbia Ortodoxa. El sexto obligaría a Kosovo a tomar responsabilidad de una porción proporcional de la deuda externa serbia, considerando incluir a un árbitro internacional, si las negociaciones no dieran resultados en números. El séptimo establecería la transferencia de los derechos de propiedad de las empresas públicas hacia Kosovo. El octavo le transferiría a Kosovo autoridad para el manejo discrecional de sus fronteras: posesión de artillería pesada, tanques y aviones militares estarían prohibidos.

El anexo noveno y el onceavo convendrían en las atribuciones de los organismos de control mencionados. El décimo haría lo mismo con EULEX. El doceavo y último establecería una agenda legislativa que la Asamblea Nacional de Kosovo debería cumplir en su transición independentista.

Perritt Jr. (2009) hace un análisis de las motivaciones ideológicas del plan, intentando establecer las similitudes (y las continuidades) de la política adoptada por Occidente para la asimilación de los Estados escindidos de la antigua Yugoslavia. El plan seguiría ese camino, considerándolo como el mejor paso para lograr elucubrar de la mejor manera posible los derechos humanos y políticos de las minorías (se refería especialmente a los serbokosovares). La estrategia de descentralización europea, por lo tanto, habría sido la mejor manera para encarar este tipo de conflicto de carácter étnico, evitando guerras y operaciones genocidas. Era una cuestión de tiempo, concluye el autor, si las poblaciones minoritarias estarían en condiciones de aportar, mediante una activa cooperación, al proyecto de Naciones Unidas. Con una conclusión similar, Gallucci (2011), en un informe para TransConflict analizando los vínculos entre el plan y el destino del norte de Kosovo, indica:

“El plan Ahtisaari, sin embargo, puede proveer un marco legal que habilite al actual punto del muerto del norte la creación un proceso de normalización ciudadana a través de sus líneas étnicas. Ningún documento, más allá de su grado de detalle, puede garantizar una implementación tranquila y claridad en todos los puntos. Algunos aspectos tendrán que ser resueltos en la práctica. Sin embargo, proveer mecanismos para ambas partes, para empezar a actuar e interactuar de maneras que no desafíen los intereses básicos o generen preocupaciones innecesarias, sería un buen comienzo; siempre que ambas partes consideren esta implementación con el entendimiento que la prolongación del conflicto no sirve a sus propios intereses”.⁸⁷

Negociaciones dentro del Consejo de Seguridad

En los días posteriores a la publicación del plan, se hicieron conocidas las distintas posiciones de los países. Estados Unidos, Reino Unido y Francia; como venían haciendo; se manifestaron a favor del plan de “independencia supervisada”, así como el gobierno alemán, que revestía una aumentada importancia por su capacidad de presidente pro t mpore de la Unión Europea (Associated Press: 2007a). Kosovo, como podría imaginarse, también lo recibí con júbilo y alegría, al llegar al punto de enumerarlo como de “día histórico” (International Herald Tribune: 2007).

En Serbia el grito se puso en el cielo. Tanto Ko tunica como Tadi , quienes seguían siendo la principal referencia política del país, condenaron el reporte, considerándolo como una “absoluta violación” a la Carta de Naciones Unidas y al derecho internacional en su conjunto. Las esperanzas seguían residiendo en su aliado Rusia,

⁸⁷ La traducción es nuestra.

que mientras no se expedía en la posibilidad de vetar una resolución del Consejo, tampoco daba indicios de transigir en su postura. La idea de la independencia seguía siendo un impensado para la diplomacia moscovita, más aún luego del análisis ruso de poder utilizar esta postura para satisfacer sus ideales geopolíticos (Perritt Jr.: 2009), alejándose de un Grupo de Contacto que veía a sus componentes europeos (motivado fundamentales por el propio resquebrajamiento ideológico de la Unión Europea) cada vez menos coincidentes acerca del futuro del territorio.

Europa, a partir de su propia lógica interna, siempre tuvo dificultades en mostrarse unánime en torno a Kosovo. Países como Eslovaquia, Rumania o Grecia no parecían conformes, por diversos motivos, acerca del mencionado plan de “independencia supervisada”. Su posición se acercaba más a la adoptada por Belgrado, quienes veían con mejores ojos una solución consensuada, aunque esto significase retomar las negociaciones (EU Observer: 2007a). Como dice Perritt Jr. (2008; 172), parafraseando a Albert Rohan, “siempre habrá Estados que deseen que el problema de Kosovo desaparezca, ahorrándoles la necesidad de realizar decisiones complicadas. Un retraso siempre se presentaría como la opción más atractiva para estos países, sin importar que tan poderosos sean los argumentos contra este retraso”.

Por lo tanto la posición europea revestía los riesgos propios de consensuar una postura no solo con uno o dos países, sino con los veintisiete que formaban parte de la Unión. La oposición parcial o total de alguno de los miembros (Perritt Jr. estima entre cinco y diez) no iría a repercutir en Francia o en el Reino Unido, que como miembros del Consejo serían los representantes de la postura europea. Pero siguiendo el análisis de Perritt Jr., poco de esto se sostendría si a fin de cuentas el Consejo de Seguridad fracasara en su misión de legalizar mediante una resolución al plan Ahtisaari. La alternativa que se manejaba, la independencia mediante un acto unilateral por parte del gobierno de Kosovo (refrendada por un rápido reconocimiento de Estados Unidos), generaba muchas más dudas para los países pro independencia, y seguramente muy pocos hubiesen seguido el camino del reconocimiento. No era nada alentador, por consiguiente, las voces disonantes que veía al proceso como un camino sin salida y ya desgastado (Perritt Jr.: 2009).

La esperanza europea residía en el Consejo de Seguridad, y para ello necesitaban la aprobación de Rusia. No parecía probable que Rusia modificara de lleno su postura y diera su visto bueno, pero no estaba completamente fuera de los planes una abstención que habilitara seguir con el proceso. El propio ministro ruso de asuntos exteriores, Lavrov, coincidía en seguir la línea que “sea aceptable para la población de Kosovo” y que Rusia “no se opondrá a la inevitable” (Financial Times: 2007). Diplomáticos occidentales coincidían que lo primordial para la consecución del plan geopolítico ruso era imaginable solamente con unos Balcanes estables (Perritt Jr.: 2009).

La práctica posterior no se atuvo a este teorema, ya que los desencuentros con Rusia pusieron en jaque la autoridad y el funcionamiento del Consejo de Seguridad. Es

probable, como sigue apuntando Perritt Jr., que ante un eventual consentimiento ruso, el resto de los países no alineados con Occidente no habrían formulado reserva alguna. El problema, para estos países⁸⁸, era una problemática entre la tríada OTAN/Unión Europea/Estados Unidos; y habían preferido que la cuestión se resolviese fuera del ámbito de la ONU, sea por vía bilateral o mediante un acto unilateral. Creían que el problema era europeo y se debía definir dentro del marco europeo. Cuando vieron que la misma Europa estaba dividida, cada país se encontró involucrado en un problema en el que tomarían posición por motivaciones basadas en sus intereses locales.

El Consejo de Seguridad, como estaba planeado, se sentó por primera vez a discutir el plan Ahtisaari el 3 de abril. Allí, además de las discusiones iniciales, la delegación rusa propuso que la el Consejo llevase a cabo una misión en Kosovo (previo paso por Belgrado) para recolectar datos e información in situ. La reacción kosovar no fue positiva, pero aún así la propuesta prosperó. En Belgrado, la dirigencia serbia tuvo la oportunidad de exponer su caso, principalmente argumentando en contra del plan: la alternativa serbia, que según ellos no había tenido lugar (al menos todavía) en ninguna mesa de negociación, implicaba una “autonomía supervisada”, en la que los tres poderes quedarían en Kosovo, mientras que Serbia se privilegiaba los asuntos exteriores, la defensa, el control de fronteras, la emisión monetaria y la protección de los monumentos culturales y religiosos. El gobierno autónomo de Kosovo y Metohija seguiría representado en las instituciones serbias (United Nations: 2007b). En Pristina rechazaron cualquiera de estas condiciones.

Perritt Jr. apunta cómo Rusia endureció su posición luego de estos primeros contactos, y cómo la Unión Europea vio aumentar las disparidades entre sus miembros. La estrategia de Washington, que creía poder tentar a Moscú, fue la de preparar una serie de borradores progresivos, en los que en cada uno se irían sacrificando partes del plan Ahtisaari para ir logrando, de manera eventual, la aquiescencia del Kremlin. La idea de Occidente no era lograr la independencia inmediatamente, sino encarar el proyecto de una manera más modesta, sumando apoyos de diversos Estados que a la larga justificasen una independencia unilateral. Parecía ser la única alternativa de zanjar el problema sin tener que pasar por un Consejo de Seguridad que ya veía con ojos dubitativos el desarrollo de la negociación (Weller: 2008).

La diplomacia occidental, sin embargo, mantenía las esperanzas. Organismos internacionales del más alto calibre no hesitaban en agregar a Kosovo entre los temas más urgentes a discutir. Se esperaba que en el desarrollo de las mismas Estados Unidos y Rusia llegaran a un acuerdo. No fue el caso en Postdam, a principios de

88 Los países que componían el Consejo de Seguridad en 2007, quitando a los miembros permanentes, eran Eslovaquia, Italia, Indonesia, Qatar, Ghana, Perú, Panamá, Sudáfrica y la República del Congo.

junio, cuando el G8 (en su versión ministerial) se reunió bajo una tensa atmósfera. Los cruces entre diplomáticos y ministros occidentales y sus pares rusos terminaban en diatribas retóricas que no hacían más que trabar y dificultar cualquier intento de avance diplomático (Ker-Lindsay: 2009). En esta reunión, por ejemplo, Lavrov implícitamente se manifestó a favor de un posible veto en el Consejo de Seguridad.

Otro ejemplo podemos encontrar en la reunión bilateral que llevaron a cabo los presidentes Bush y Putin, en principios de julio, en la residencia del primero en Maine. Mientras que algunos analistas, con optimismo, preconizaron que sería posible un entendimiento entre los presidentes, la realidad indicaba que la causa Kosovo era mucho más importante para los rusos que lo imaginado por Occidente (Perritt Jr.: 2009).

El humor entre los diplomáticos europeos, estadounidenses y de la ONU, como apunta Perritt Jr., no era el mejor. La cita a continuación (Perritt Jr.: 2009; 179) expresa la situación que Kosovo generaba en la unidad europea:

“Las expectativas de una veloz aprobación por parte del Consejo de Seguridad fueron reemplazadas por el miedo a que todo el proceso se estuviese disolviendo. El campo de acción se achicaba. La oposición rusa puso a los europeos en una apretada situación. No había perspectivas de un consenso europeo generalizado al no haber una resolución del Consejo de Seguridad. El Ministro de Relaciones Exteriores francés Kouchner le dijo a Richard Holbrooke, ‘los rusos nos tienen en una encrucijada. La unidad europea es más importante que las aspiraciones albanokosovares’. Los europeos le comunicaron a Estados Unidos que un voto del Consejo de Seguridad seguido por un veto ruso destruiría cualquier oportunidad de unidad europea”.⁸⁹

El inextricable clima dentro del Consejo desafiaba sus propios límites. Como explica Perritt Jr., citando a algunos observadores británicos, ni siquiera la posición de Estados Unidos era clara. Creían que con el actual curso de acontecimientos la problemática seguiría zigzagueando por los foros y reuniones sin cosechar ningún rédito. El mejor escenario, al menos para Occidente, sería con un Estados Unidos dando rienda suelta a una declaración unilateral de independencia, lo que directamente traspasaría la presión a otros Estados, que deberían decidir si reconocer a Kosovo o no. Esto generaría un efecto dominó con impredecibles consecuencias, pero consecuencias al fin, atentando contra el inmovilismo del proceso. Como continúa la fuente consultada por el autor (2009; 179), “no es un proceso ordenado, pero produciría movimiento. El proceso actual solamente producirá mayores dudas”.

Uno de los principales problemas que surgían de esta inacción era el grado de desprestigio que podría sufrir el Consejo de Seguridad. Luego del desplante de George Bush al mismo al iniciar sin su consentimiento la invasión a Irak, muchas

⁸⁹ La traducción es nuestra.

fichas estaban puestas en el Consejo y su capacidad resolutive. Las dos salidas que se manejaban, una resolución seguida de un veto ruso o un acto unilateral con apoyo estadounidense dañarían de gravedad la credibilidad del Consejo. Por lo tanto, según interpreta Perritt Jr., parecía sensato que la diplomacia europea estuviese de acuerdo en seguir dilatando el proceso en pos de más negociaciones.

Estados Unidos y la Unión Europea, como habíamos mencionado, trabajarían en el desarrollo de una resolución que, con las bases fundacionales del plan Ahtisaari, sirviera de reemplazo de la resolución 1244. Los diplomáticos norteamericanos tenían la vista fija en dos puntos: la independencia de Kosovo y la autorización para nuevas misiones internacionales bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Kim & Woehrel: 2008). Los intentos, que resultarían infructuosos, estarían graficados con la redacción de una serie de resoluciones confiando en tentar a Rusia y sobrevivir al voto en el Consejo de Seguridad. Como explica Perritt Jr. (2009; 181) “el razonamiento para la redacción de esta resolución era presentar a Rusia una resolución más amplia y ambigua para dejarles en claro que ellos podrían cooperar si esa era su intención, y para aislar a los rusos fuera de Europa si ellos no cooperaban”). Estados Unidos tenía a su disposición, según palabras de Frank Wisner⁹⁰, un “plan B, plan C, y así”.

El 6 de junio los líderes de Alemania, Francia, Canadá, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, Italia y Japón se reunieron, como integrantes del G8, en la ciudad alemana de Heiligendamm para su convocatoria anual. El evento, que al principio pareció condenado a no proveer ningún tipo de avance en el tema Kosovo, terminaría revistiendo cierta importancia por la intervención del, por entonces, recién electo presidente francés Nicolas Sarkozy. Él y Bernard Kouchner (su ministro de Relaciones Exteriores), que luego de indicarle a Rusia que aceptara la “inevitable” (El País.com: 2007) independencia, propuso que el Consejo no se expida mediante resoluciones por los siguientes seis meses, en un intento de apaciguar los ánimos, para permitir a su vez el avance de nuevas negociaciones. Pero en el caso que, al finalizar ese período, ningún tipo de acuerdo se logre, el plan Ahtisaari se pondría inmediatamente en funcionamiento.

Aun considerando la intransigencia rusa, quien se mantenía firme en encontrar una solución que contase con el aval serbio, para Sarkozy fue un triunfo. Desde una perspectiva europea, esta táctica la permitiría, en caso de concretarse, un valioso tiempo para generar un poco de unidad en torno a Kosovo (B92: 2007a). Perritt Jr. (2008; 181) agrega, poniendo paños fríos: “por supuesto que una postergación podría ser seguida por otra postergación; es sencillo ir aceptando una postergación a la vez. También era posible, sin embargo, para los Estados Unidos y los países europeos

90 Diplomático americano, nacido en 1938, con una amplia experiencia diplomática, luego miembro representante de la posterior Troika negociadora.

promotores de una acción decisiva extraer promesas de los más timoratos que ese período de seis meses sería definitivo – ningún tipo de postergación le seguiría. Así fue exactamente cómo sucedió”.⁹¹

Días después, el 10 de junio, el presidente George W. Bush declaró en una conferencia conjunta en Tirana, Albania: “en algún momento, preferiblemente temprano a tarde, tienes que decir que es suficiente, Kosovo es independiente. Y esa es la posición que hemos adoptado” (Office of the Press Secretary: 2007). Era un claro apoyo al plan Ahtisaari y una manera para alentar al pueblo kosovar a no conformarse con nada inferior a la independencia. Belgrado contestó, con cierta ironía, que “los Estados Unidos tienen que encontrar alguna otra manera de expresar su amor y su afecto por los albaneses en vez de darles como regalo territorio serbio” (B92: 2007b).

Las negociaciones, tomando diversas lógicas y composiciones, siguieron adelante. El 12 de junio fue el turno del denominado grupo Quint (los países occidentales del Grupo de Contacto). Quedó en claro que Rusia no era el único problema: las disidencias se mostraban ya dentro del propio grupo europeo. Algunos querían trabajar por fuera del Consejo de Seguridad, alentando a Kosovo de declarar su independencia; otros no veían otra opción que asegurarse la garantía institucional mediante una resolución. Los borradores de resoluciones que salieron de estas reuniones, en posteriores negociaciones en el Consejo de Seguridad, fueron rápidamente rechazados por Rusia. Ker-Lindsay (2009; 77) sintetiza el diálogo intraeuropeo y las perspectivas al decir:

“Como resultado, se volvió obvio que futuras discusiones entre Belgrado y Pristina debían llevarse a cabo. Aunque esto no resultara en disolver el veto ruso, demostraría que estos países habrían gastado todos sus cartuchos para alcanzar un acuerdo y que era Moscú, por sus propias razones, el que impedía una solución en Naciones Unidas”.⁹²

Las reuniones mantendrían su marcha. La Unión Europea se puso de acuerdo en posponer cualquier decisión sobre el estatus de Kosovo, induciendo a Pristina y a Belgrado a proseguir con las negociaciones. Con un proceso ya claramente dilatado, en el que ya ni el papel de Ahtisaari parecía asegurado⁹³ (Perritt Jr.: 2009), se temía

91 La traducción es nuestra.

92 La traducción es nuestra.

93 Las dudas que surgían provenían principalmente desde Belgrado, acusando, durante buena parte del proceso, al directivo de UNOSEK de favoritismo. Más allá de esto, hacia mediados del 2007 Naciones Unidas resolvía renovar las competencias (y el presupuesto) de UNOSEK hacia fines del año corriente.

por el vacío institucional que podría generar una eventual desafectación de UNOSEK, que daría rienda suelta a diversos grupos afines a ocupar su puesto, encaminando el proceso a lugares desconocidos. El mismo Ahtisaari reconocía no estar convencido del papel que él mismo podría ocupar, en caso de proseguir las negociaciones (Reuters: 2007c).

El diplomático estadounidense Frank Wisner, como representante occidental, viajó a Kosovo a mediados de junio. En Pristina, la consigna que se expidió fue un nuevo llamado a paciencia, un llamado a “calma y disciplina” (Serbianna: 2007), que sería tomado como un golpe duro, más allá del reaseguro que los mismos diplomáticos les brindaron a sus pares albanokosovares del apoyo incondicional de los Estados Unidos (Perritt Jr.: 2009). También le comunicó a sus pares kosovares que confiaran en la lealtad estadounidense con su causa independentista y que no actuaran de manera unilateral. Una reunión con la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en Washington, formalizaría esta petición.

Para entonces, los que serían los llamados “Plan A”⁹⁴ y “Plan B”⁹⁵ ya habían sido rechazados por Rusia. El 20 de junio, una tercera versión del borrador circularía por los pasillos del Consejo de Seguridad: 120 días de negociaciones. Si al finalizar ese período ningún acuerdo estuviera firme, el plan Ahtisaari se aplicaría automáticamente. El argumento ruso para rechazarlo se basó en la falta de incentivos que tendrían las partes (especialmente Kosovo) para negociar, considerando el expreso apoyo de Estados Unidos y de Reino Unido hacia la única salida que consideraban, la independencia. Churkin la calificaría, simplemente, como “inaceptable” (Voice of America: 2007). En Kosovo la tensión y el nerviosismo irían en aumento.

En Belgrado los acontecimientos se recibieron con cierta satisfacción, pero no por ello dejaban de reconocer el riesgo que generaba volver a demorar una decisión. Çeku y Sejdiu, como relata Ker-Lindsay, explicaron que Kosovo no podía ni quería ser un rehén de las decisiones de Rusia. En caso de no existir una salida favorable desde el Consejo de Seguridad, no habría más alternativa que actuar por fuera de ella. Fue taxativa la reacción de la Unión Europea cuando exhortó a Kosovo de aminorar el nivel retórico, a riesgo de generar graves consecuencias para su futuro (Balkan Insight: 2007b).

94 Una resolución de Naciones Unidas con una referencia y una aplicación explícita del plan Ahtisaari.

95 También una resolución, pero que solamente autorizando presencia internacional.

En el seno del Consejo, las opiniones permanecían divididas. El Reino Unido, convencido que los albanokosovares no aceptarían nada menor a la independencia, consideraba fútil cualquier contraoferta serbia. Estados Unidos no tenía intenciones de modificar su posición. Rusia insistía con el poco incentivo a negociar que generaban las propuestas de Sarkozy (Reuters: 2007d). Nuevos borradores desfilaban por Naciones Unidas, algunas con más modificaciones, otras con menos, algunas con cambios en puras nociones retóricas, algunas aventurándose un poco más en cuestiones operativas. Un quinto borrador (que no sería llevado a votación), con similares propuestas a las delineadas anteriormente, pero sin mención alguna a una futura independencia o siquiera al mismo plan Ahtisaari, tampoco logró convencer al Kremlin. Para el embajador ruso frente a la ONU Vitaly Churkin todos estos intentos de convencimiento se reducían a una “oculta automaticidad del plan Ahtisaari” (BDNews24: 2007a). La paciencia se consumaba y todo parecía indicar que el Consejo agotaría en poco tiempo sus últimos cartuchos.

El 19 de julio, los componentes del Quint se pondrían de acuerdo en finalizar con los intentos de solución mediante el Consejo de Seguridad, autorizando 120 días de posteriores negociaciones. No se logró consenso en la posibilidad, tras las negativas alemanas e italianas, de inmediatamente terminados los 120 días reconocer a Kosovo como nuevo país soberano. Francia y Reino Unido se perfilaron del lado de los Estados Unidos, intentando convencer a Alemania, el principal detractor, y a Italia. De todas maneras, Estados Unidos no estaba particularmente interesado en depender del consentimiento de Europa, comunicando que la decisión de reconocer oficialmente a Kosovo, aunque fuera el único país en hacerlo, estaba tomada (Perritt Jr.: 2009). Rusia, por su parte, no contaba con demasiadas alternativas, ya que Occidente estaba dispuesto a proseguir o mediante el Grupo de Contacto o del Quint. Como dice Perritt Jr. (2009; 184): “El Consejo de Seguridad se encuentra completamente estancado, y nada podría romper este estancamiento sin algún tipo de acontecimiento que modificara la situación de manera significativa”.

El 20 de julio, Occidente descartaría oficialmente al Consejo de Seguridad como herramienta para destrabar el conflicto.

Troika

El Grupo de Contacto conformaría una troika de negociadores: el embajador Wolfgang Ischinger, representando a la Unión Europea; Alexander Botsan-Harchenko por Rusia y Frank Wisner por los Estados Unidos. El Secretario General Ban Ki-moon aprobaría la iniciativa y pediría la elaboración de un informe analítico hacia 120 días, el 10 de diciembre de 2007. La misión del nuevo combinado era, por así decirlo, flexible: mientras que el plan Ahtisaari todavía estaba dentro de las posibilidades, ningún país pondría reparos a algún acuerdo que pudiera surgir de las partes (United Nations: 2007c). Se tendrían en cuenta, para dicha misión, la resolución 1244 (1999) y los Guiding Principles delineados por el Grupo de Contacto allá por 2005.

Weller (2008; 60) sintetiza algunos de los fundamentos teóricos de la Troika y qué posibilidades, al menos en un primer momento, tendrían o dejarían de tener Kosovo y Serbia:

“Desde el inicio la troika les dejó en claro a las partes que no buscaría imponer una solución. Su rol principal sería el de un facilitador de diálogo directo entre las partes. Sin embargo, además de sus buenos oficios, ellos podrían también actuar como mediadores al “tomar un rol activo en la identificación de áreas de posible compromiso”. Esencialmente, la misión de la troika ofreció una oportunidad a Serbia para volver al principio, reiniciando las negociaciones. Kosovo, por otro lado, era reticente de considerar algo que estuviera fuera del plan Ahtisaari, cual había negociado con buena fe, considerándolo el acuerdo definitivo”. Knoll (2008) se expide de manera similar y lo compara con la metodología del finlandés, al advertir que la Troika no tendría intenciones de formular propuestas, sino dejar a cada parte con la responsabilidad de convencer a la otra del mérito de su posición.

A Serbia se le abría un abanico, aunque uno pequeño, de nuevas oportunidades, por lo que la decisión de Occidente de resignar la salida de una resolución fue vista como un triunfo para ella (The Economist: 2007). Rusia por su parte tampoco se mostraba disconforme: de acuerdo a su conocida tesis, esto era al menos un impedimento temporal a cualquier avance unilateral por parte de Occidente. Las declaraciones eran elocuentes: desde expresiones de júbilo en el seno de la diplomacia rusa (Ker-Lindsay: 2009), a declaraciones nacionalistas por parte de Serbia que energizaban a su población (Seventh Extraordinary Sitting of the National Assembly of the Republic of Serbia in 2007: 2007).

Para Estados Unidos los meses siguientes serían vitales para recolectar esas adhesiones que, al menos desde la Unión Europea, les eran tan esenciales como esquivas. Francia y Reino Unido seguían siendo sus aliados. Alemania sería el disidente más tentador, aquel que sería necesario seducir para lograr el respaldo del resto de Europa. Para Perritt Jr. (2009; 192), que llegó a acusar a esta etapa del proceso como una “farsa”, éste era prácticamente el único objetivo:

“El proceso de la troika con seguridad era una farsa en el sentido que no contaba con casi ninguna perspectiva de lograr un acuerdo entre Belgrado y Pristina, sea este de independencia de algún otro cambio de importancia dentro del estatus legal de Kosovo. Sin embargo, no era una farsa en otro sentido: mientras que no se pudo generar una unidad completa, jugó un rol esencial en la creación de una posición europea en la que se pudiera trabajar”.⁹⁶

Agrega luego, con un tono similar (2009; 192):

⁹⁶ La traducción es nuestra.

“Debemos aparentar que estamos tomando estas negociaciones con seriedad, pero sin correr el riesgo de realmente estar tomándolas con seriedad; estas negociaciones no pueden producir nada’, según los dichos de un experimentado diplomático. ‘Su único valor es el de demostrar a los indecisos dentro de la Unión Europea que una salida negociada era imposible. Para luego poder decir, ‘Miren, lo intentamos otra vez; esta vez no pueden culpar a Martti Ahtisaari por el fracaso, a quien ustedes consideraron como parcial’”.⁹⁷

Apenas enterados de las intenciones de la comunidad internacional, tanto Serbia como Kosovo manifestaron que no darían el brazo a torcer. Las estrategias y tácticas seguirían siendo las mismas: Serbia siguió presionando por un modelo de autonomía dentro de un marco de control político, principalmente al referirse a las fronteras y a la política exterior. Una de las concesiones que los serbios parecían dispuestos a otorgar residía en la posibilidad de que Kosovo mantuviera contactos libres e independientes con las más importantes organizaciones proveedoras de líneas de crédito y de desarrollo económico⁹⁸. Apunta Weller (2008) que este tipo de concesiones serían suficientes como para expandir el proceso de negociación más allá del plan Ahtisaari, y que pondría a Kosovo en una difícil posición: Serbia estaría dispuesta a ceder en aspectos sensibles y Kosovo solo podría seguir insistiendo en una plena independencia. Sin embargo, esto poco parecía importarles, ya que el futuro en un marco de independencia modificaría sustancialmente la situación, considerando este tipo de concesiones insuficientes (Ker-Lindsay: 2009). Ellos estaban convencidos que, sin importar las negociaciones, la única salida era la soberanía, y que cualquier tipo de plan alternativo eran sólo distracciones que no estarían dispuestos a considerar. Como diría el primer ministro Çeku, el único objetivo de estas charlas era disuadir a los países a aceptar y, llegado el momento, reconocer a un flamante Estado de Kosovo. (South European Times: 2007).

Estas serían las circunstancias para la primera reunión oficial de la Troika el 9 de agosto. Luego de algunas declaraciones de rigor, en donde se exaltaría el valor de la diplomacia y la posibilidad de lograr grandes avances, muchas de las antiguas trabas permanecerían. Rusia seguía abogando por un proceso sine die, a no ser que las partes (y esto incluía a Kosovo y al Grupo de Contacto) se pusiesen de acuerdo en algún límite temporal. Tampoco tenía demasiado interés en seguir tomando como referencia inequívoca al plan Ahtisaari: quería darle mayores libertades a las partes para que su diálogo fluyera sin precondiciones (Perritt Jr.: 2009). Estados Unidos estaba convencido en la necesidad de delimitar el proceso a los próximos 120 días.

97 La traducción es nuestra.

98 Nos referimos al FMI y al Banco Mundial.

Ischinger comunicaría al día siguiente, como dijimos anteriormente, que mientras el plan Ahtisaari siga siendo una posibilidad, nadie podría objetar un posible acuerdo entre Belgrado y Pristina. Al hablar de acuerdos, varias posibilidades se barajaron: autonomía, partición y hasta una confederación (opción que nunca se materializó en las rondas⁹⁹). Mucha tela habría de cortarse en torno a las fronteras, en especial luego de algunas declaraciones cruzadas (y hasta a veces, contradictorias) acerca de una posible partición. Belgrado, por momentos, pareció llegar a considerar esta opción (Ker-Lindsay: 2009), pero no hubo ningún tipo de miramiento por parte de Kosovo, que la rechazó furibundamente, o de la cúpula de la Troika (Balkan Insight: 2007c).

El mismo Ischinger rememoró la experiencia sufrida por las dos Alemanias, allá en 1972, en el cual ambos países se concedieron mutuamente la facultad de no reconocer el estatus del otro, al menos en lo que se refería a su integridad territorial, pero sin ser esto un impedimento para directos lazos de cooperación. La consigna era dirimir las cuestiones prácticas: Serbia seguiría siendo Serbia y Kosovo seguiría siendo Kosovo; los países podrían adoptar estrategias económicas a largo plazo, dejando para un futuro incierto lo cercano al estatus legal.

Serbia consideró esta estrategia como otra artimaña de Occidente para lograr, mediante caminos alternativos, la independencia de Kosovo. En vez de prolongar un interinato dentro de sus fronteras soberanas, la misión de Occidente sería atemperar los malos humores en Serbia, mientras se buscaban más y más cartas de reconocimiento. La única ventaja para Belgrado sería poder seguir considerando a Kosovo como parte de su territorio, al menos para los ojos del Oeste, cuestión que podría seguir invocando sin su aval. Para Pristina, consciente de su ventaja en el plano diplomático, esto era o congelar otra vez la resolución por el estatus o, de no ser el caso, dar un motivo adicional a Serbia para continuar con sus reclamos. Ningún de los dos escenarios convencía a Kosovo. Lo interesante eran las ventajas que una iniciativa de este tipo podría traerles; Kosovo tenía en sus manos una salida para poder facilitar el trabajo de la Troika, ya que lo último que la diplomacia albanesa quería era parecer obstructivo. Finalmente, y revelado en las negociaciones, Kosovo estuvo dispuesto a aceptar acuerdos entre las partes que acentuaran la cooperación económica y estratégica. De esta manera saldrían airoso de una cuestión espinosa; se mostrarían dispuestos a lograr una salida consensuada, lejos de la intransigencia que, en general, venía entorpeciendo el proceso (Weller: 2008).

El día posterior a la reunión de la Troika, los representantes viajaron a Belgrado para encontrarse con los máximos dirigentes serbios. Además de la demostración de una

99 Fue el presidente Boris Tadić quien habló al respecto, al prometer ser “muy flexible en relación al enfoque acerca del autogobierno de Kosovo” (United Nations: 2007d). El principal problema para Serbia, que en realidad seguía insistiendo con una suerte de autonomía dentro de su propia soberanía, era la respuesta del territorio serbófilo de Vojvodina, que hubiese buscado un tratamiento similar dentro del marco de la Constitución serbia (Weller: 2008).

clara división en el seno de la política serbia¹⁰⁰, lo rescatable de esta reunión fue el rechazo a la idea de partición, considerando las negativas repercusiones que algo de este estilo podría ocasionar al respecto de Vojvodina, el valle de Preševo¹⁰¹ y Macedonia (Perritt Jr.: 2009). Las fronteras también serían inviolables para Kosovo, que se expresó de tal manera en su pactada reunión con la Troika el día siguiente. La oportunidad también sirvió para volver a reafirmar su compromiso de la no negociabilidad de la independencia, la ya anticipaban como inevitable (Reuters: 2007e). Perritt Jr. agrega que, en comparación con sus pares serbios, el Unity Team, como su nombre lo indica, gozaba de una sólida unidad ideológica, que de algún modo compensaba la falta de pericia y experiencia en las cuestiones diplomáticas.

Las negociaciones seguirían a fines de mes, el 30 de agosto, en Viena. No hubo avances de ningún tipo. La delegación albanokosovar se limitó a proseguir irrestrictamente con el reclamo de independencia. Serbia preparó la reunión, mediante una elaborada presentación, con más detalle: autonomía total en asuntos internos, salvando para el gobierno federal la autoridad en materia de defensa, política exterior, fronteras y política monetaria. No existiría, sin embargo, participación o representación en la Asamblea Nacional. En conversaciones con los diplomáticos serbios, Wisner revelaba, además de demostrar su pesimismo por el poco alentador inicio de negociaciones, lo poco interesados que se mostraban los serbios en conceder algún tipo de actividad parlamentaria a sus interlocutores kosovares (Perritt Jr.: 2009).

Para la Unión Europea Kosovo seguía siendo un desafío. El 8 de septiembre, en una reunión ministerial en Viana do Castelo, Portugal, se destacó la necesidad de “permanecer unidos”, al ser esta situación una real oportunidad para demostrar unidad en política tanto exterior como de seguridad. Mientras algunos países, en general motivados por problemáticas internas, seguían mostrándose reacios a la independencia (el quinteto formado por Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España); otros, como Alemania, todavía insistían en la preocupación de una finalización sin el consentimiento de Naciones Unidas (Associated Press: 2007b).

100 Perritt Jr. (2009) enfatiza las dos delegaciones serbias: una liderada por Jeremić, que seguía las instrucciones de Tadić; otra liderada por Samardžić, influenciada por Koštunica. Reuniones posteriores con dirigentes de la política serbokosovar indicaban, según el autor, una lealtad hacia la facción de Koštunica.

101 El conflicto del valle de Preševo, entre el gobierno yugoslavo y una facción armada albanesa, tuvo lugar entre el 2000 y el 2001. El territorio, de mayoría étnica albanesa, era disputado por esta facción, cuyo objetivo final era una completa anexión a la República de Albania. La victoria yugoslava, luego de 17 meses de conflicto, devolvió la calma a la zona. Según un informe del ICG (2001), este fue uno de los pocos ejemplos de transferencia de territorio pacífica en los Balcanes. Hoy en día, mientras que la zona no cuenta con un alto grado de violencia, sigue siendo una historia inconclusa y con un cierto grado de tensión étnica, exacerbado por la irrupción de la crisis en Kosovo (ICG: 2006).

Ischinger cumpliría un papel fundamental en revertir esta tendencia, como explica Perritt Jr. (2009; 200):

“El papel de Ischinger en la Troika fue crucial al solidificar el apoyo alemán para una solución. La canciller alemana Merkel fue una astuta dirigente de las políticas alemanas. Ella sabía que si, digamos, Portugal o Francia representarían la posición europea dentro de la Troika, sería mucho más fácil y persuasivo para los miembros del Bundestag oponerse a cualquier acuerdo. Por el otro lado, si un alemán, especialmente alguien tan respetado como Ischinger, representaba a Europa y dijera, al final del proceso, ‘recorrimos todas las posibilidades, un acuerdo entre Belgrado y Pristina no es posible, el apoyo europea a una independencia condicional bajo el ala del plan Ahtisaari es la única manera de salir adelante’, establecer una posición contraria sería difícil, aun para las poderosas facciones opositoras dentro del Bundestag”.¹⁰²

Una tercera ronda de negociaciones tuvo lugar en Londres entre el 17 y el 19 de septiembre. Jeremić introdujo el ejemplo de Hong Kong, en especial refiriéndose a su política policial y judicial, como un posible modelo a seguir para Kosovo. El Unity Team respondió con una propuesta en forma de tratado que catalogó de “Amistad y Cooperación”; se trataba de un Kosovo independiente, con un diagramado y aceptado cuerpo institucional de cooperación con Serbia, fluidez en la entrada kosovar a los principales organismos europeos, cooperación con la OTAN y la OSCE y un cuerpo de comités y organismos ad hoc para tratar temas que se considerasen de interés bilateral. La negativa serbia fue seguida de una similar respuesta por parte del cuerpo diplomático ruso. Para Perritt Jr., esta ronda fue una “clara victoria para los albaneses, aun sin haber logrado ningún consenso sobre independencia”.

La retórica norteamericana no cesaba: era claro que la única salida posible era la independencia y no debía demorarse mucho tiempo más. Según la Secretaria de Estado Rice, “estas negociaciones no son interminables. Concluirán el 10 de diciembre (...). Si para esa fecha no se logra un acuerdo, entonces (...) las recomendaciones de Ahtisaari (...) proveen la mejor alternativa (...). Tenemos que ser claro acerca de las opciones disponibles: la independencia de Kosovo es inevitable, independencia supervisada para ser preciso, pero independencia al fin” (Perritt Jr.: 2009; 202).¹⁰³ A mediados de octubre, en otra ronda de negociaciones en Bruselas, los miembros de la Troika le comunicaron a los involucrados que el período “exploratorio” del proceso había concluido; era tiempo de tomar “dolorosas decisiones”. Nada de esto ocurrió, ambos lados permanecieron firmes con sus

102 La traducción es nuestra.

103 La traducción es nuestra.

convicciones. Serbia no daba tregua a los Estados Unidos, acusándolo en ambos frentes: de intentar imponer una solución y de haber elucubrado el bombardeo en 1999 con el objetivo específico de lograr la independencia de Kosovo. Wisner y el Departamento de Estado negaron ambas acusaciones, pero sí admitieron que las conversaciones tenían un límite y que, de no llegar un acuerdo, la solución apropiada sería un período de autonomía supervisada por la comunidad internacional (ReliefWeb: 2007).

El nerviosismo fue en aumento luego de la publicación de algunas fotografías de miembros del ilegalizado Ejército Nacional Albanés portando armas automáticas y rifles. En Serbia se actuó con cautela, afirmando que mientras que no tenía intenciones de invadir Kosovo, reforzaría las fronteras en común con unidades militares. La Troika presentó, bajo este ambiente de tensión, un plan de catorce puntos en ámbitos que, al menos potencialmente, existía algún tipo de acuerdo. Consecuentemente con la redacción del documento, que no incluía la palabra “independencia” pero establecía que Serbia no volvería a tener presencia física o relación de gobernanza en Kosovo, desde Belgrado rápidamente lo desestimó. La principal apuesta de la Troika radicaba en la elaboración de puntos de cooperación, como lo determina el propio documento, al hablar de una serie de esferas en las cuales los dos países trabajarían en conjunto (Troika Assessment of Negotiations: Principal Conclusions: 2007). La devolución en Kosovo fue mucho más positiva.

En Rusia la mayor preocupación seguía siendo la voluntad occidental de finiquitar el proceso apenas traspasado el umbral del 10 de diciembre, en especial luego de la declaración de Ischinger de una posible reconsideración por parte del Parlamento alemán que daría riendas sueltas a una solución más “flexible” (Ker-Lindsay: 2009). Mientras que la resolución 1244 no hablaba de una solución por fuera del Consejo de Seguridad, desde tierras germánicas crecía el convencimiento que no necesariamente se estaría violando el espíritu de la misma al actuar por fuera de ella luego de la fecha límite (Reynolds: 2008). De esta manera la Unión Europea tornó su discurso mucho más consonante con los Estados Unidos, declarando la posibilidad de desplegar una misión de seguridad que reemplazase a la UNMIK luego del 10 de diciembre. El mismo Putin se mostró disconforme con la necesidad occidental de presionar mediante la impostura de fechas perentorias, mientras que el ministro Lavrov declaró ofuscado, al referirse a la estrategia occidental: “nos referimos a la subversión de todas las bases del derecho internacional, a la subversión de esos principios que, con gran esfuerzo, han sido obtenidos y ratificados como la base de su propia existencia” (WSWS: 2008).

En Washington existía un alarmante clima de alteración luego de la amenaza rusa de abandonar el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales de Europa, uno de los pilares para la seguridad colectiva europea desde el final de la Guerra Fría (New York

Times: 2007)¹⁰⁴. El principal problema se encontraba en los desencuentros sobre las sanciones aplicadas a Irán, en los que Rusia no estaba del todo de acuerdo, y el establecimiento de un escudo antimisiles por parte de los Estados Unidos en República Checa. Desde ahí, e intentando ganar el apoyo ruso tanto en Irán y en Kosovo, se barajaron una serie de “concesiones” (Plo: 2007) que Estados Unidos le haría a Rusia para obtenerlo, tanto en el propio tratado como en otros temas¹⁰⁵. Por sobre Kosovo, hasta se barajó la posibilidad de “congelar” el asunto, para retomarlo en doce años con un referéndum sobre independencia (Ker-Lindsay: 2009). Más allá que rápidamente esto fue desmentido por el Departamento de Estado, desde Pristina hubo una rápida y tajante desaprobación a cualquier maniobra de este tipo.

En noviembre, entre el 4 y el 6, las partes se volvieron a reunir. La Troika instó a las partes a seguir conversando acerca del plan de catorce puntos presentado el mes pasado, en especial acerca del rol que las partes le atribuían a la resolución 1244. Serbia, por otra parte, volvió a insistir con el ejemplo de Hong Kong como modelo para un futuro Kosovo, el cual era considerado como “exitoso, sustentable, estable y funcional” (Ker-Lindsay: 2009). Para Kosovo el ejemplo era fundamentalmente equivocado, ya que las diferencias históricas entre las dos situaciones eran insalvables, al igual que con el otro modelo invocado por Belgrado, el de las islas finlandesas de Åland. Al ver la fecha límite cada vez más cercana, admitiendo que las posibilidades de lograr un acuerdo consensuado disminuían, los convencimientos acerca de una solución lograda por fuera de cualquier tipo de resolución del Consejo de Seguridad, a la par, irían en aumento.

En Kosovo, y con la bendición de UNMIK, se celebraron las elecciones que venían siendo postergadas desde 2006. El triunfo del PDK de Thaçi sería con un 34,3% de los votos, seguido por el segundo partido en importancia, el LDK, con un 22,6%. Lo que destaca Perritt Jr. (2009) de la elección, es lo intuitivo de la poca convocatoria de la población hacia las urnas: solamente un 50% se hizo presente, lo que, para el autor, representa el grado de alienación que sufrían importantes sectores de la población albanesa y un considerable éxito de la estrategia serbia de boicotear, a través de los votantes serbokosovares, la elección. Luego del triunfo, Thaçi se mostró exultante al declarar que Kosovo que las elecciones “no son acerca del estatus de Kosovo”, y que la independencia se declararía inmediatamente luego del 10 de diciembre (Times of Malta: 2007).

104 El abandono a las obligaciones del tratado se haría efectivo 150 días después del anuncio oficial, el 14 de julio de 2007.

105 Se rumoreó que Estados Unidos estaría dispuesto a ofrecerle facilidades a Rusia para su ingreso a la Organización Mundial del Comercio.

Las rondas de negociaciones en el resto de noviembre prosiguieron, con una reunión en Bruselas el 21 y otra, la última, en Viena, entre el 25 y el 28. No acontecieron avances de importancia, más allá de rechazos simultáneos de ambos bandos a las condiciones de su contraparte. Weller (2008) realiza una crítica a la posición serbia, al advertir que, más allá de lo impreciso que resulta el análisis condicional, si Serbia se hubiese mostrado mucho más abierta a realizar concesiones en una etapa anterior del proceso (el autor nombra las semanas anteriores a la publicación del plan Ahtisaari), Kosovo se hubiese sentido mucho más dominada por el afán de seguir con la dinámica del proceso, sumado al nivel en el que las organizaciones internacionales y los países involucrados operaban en ese momento. Cierra diciendo que, en ese hipotético escenario, hasta hubiese sido posible que el propio Consejo de Seguridad terminase imponiendo una solución similar a la que, hacia fines de 2007, estaba ofreciendo Belgrado.

La Troika declaró, al finalizar esta última ronda de negociaciones, que el proceso no había sido un total fracaso. El principal logro había sido el compromiso asumido por ambas partes de no recurrir a la violencia. Esto no habría sido posible sin el ámbito que las negociaciones le dieron a los principales dirigentes locales para conversar: más allá del comportamiento errático de Koštunica; Thaçi, Çeku y Tadić sumaron muchas horas encerrados en los distintos recintos discutiendo sobre varias temáticas, la mayoría off the record (Ker-Lindsay: 2009). Sin embargo la Troika estaba decidida que el proceso de diálogo estaba consumado y era hora de presentar el informe. Hubo antes de ello, el 3 de diciembre, una última reunión de la Troika con ambas partes, por separado, en la que ambas delegaciones insistieron en sus reclamos. Los serbios intentaron convencer a la Troika que reconociese los esfuerzos y la flexibilidad que ellos habían propiciado durante estos últimos cuatro meses, en contrapartida del desánimo y la intransigencia albanesa. Estos últimos volvieron a reclamar la finalización de las discusiones, enfatizando la imperiosa necesidad de independencia (AFP: 2007). La Unión Europea puso paños fríos, advirtiendo que un movimiento de este tipo podría afectar seriamente a la unidad europea y que prácticamente nada tendría lugar sin una previa coordinación tanto con el ente europeo como con los Estados Unidos.

En Europa la sensación era que cualquier resolución por Kosovo no debería ser tomada a las apuradas. La diplomacia europea claramente no había escatimado esfuerzos para lograr una salida consensuada, pero mucho de esto parecía difícil de conciliar con la serie de declaraciones (especialmente la de George Bush en Albania) que buscaban resolver la cuestión antes de ser resuelta. El momento de la finalización de las negociaciones se acercaba, y cada vez que algún representante norteamericano se pronunciaba sobre el tema quedaba muy en claro que los planes de ese país no incluían una dilatación del proceso luego del 10 de diciembre (Perritt Jr.: 2009). Además, sigue el autor, las preocupaciones diplomáticas acerca de los objetivos preestablecidos por la Troika eran prácticamente inexistentes: los dos metas, que eran

tanto la proliferación de una negociación que acercase a las partes aun sin la fulminante necesidad de lograr un acuerdo más un intento por lograr una mayor unidad dentro de la cúpula europea, eran factibles de realizarse.

En un clima de cierta incertidumbre, en el que la comunidad internacional miraba con ojos temerosos las consecuencias que la presentación del informe podría traer (B92: 2007c), éste quedó finalizado el 3 de diciembre. El 7 de diciembre, tres días antes de la fecha pactada, la Troika presentó su informe al Secretario General. La conclusión fue:

“En el trayecto de las negociaciones, ambas partes mostraron un compromiso total. Después de 120 días de intensas negociaciones, sin embargo, las partes fueron incapaces de lograr un acuerdo en torno al estatus de Kosovo. Ni uno ni el otro estaba dispuesto a ceder en la vital cuestión de la soberanía” (Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo: 2007).¹⁰⁶

La Troika consideraba que el proceso, aun tomando en cuenta el fracaso en lograr una solución, había servido para acercar a las partes e intentado encontrar una solución para sus diferencias. Las partes se habían involucrado en el más sostenido e intenso ámbito de negociaciones directas desde el cese de las hostilidades en 1999. Esto significó descubrir tópicos en los que los intereses se compartían. El informe cierra el párrafo revelando, al menos para la Troika, el mayor éxito del proceso: la asimilación por parte de tanto Belgrado como Pristina de la centralidad de la perspectiva europea para sus futuras relaciones, con ambos bandos resolutos en la búsqueda de una futura membresía dentro de la Unión Europea. Las conclusiones también indican el éxito en lograr un reaseguro contra cualquier tipo de violencia, que podría poner en riesgo la seguridad de Kosovo o de cualquier otro país de la región. Hacen, sin embargo, un llamado de atención que, ante cualquier infracción a este compromiso, su futuro europeo podría llegar a verse afectado. La Troika reconoce, por otro lado, el especial lazo que une a las poblaciones serbias y kosovares, y que el mantenimiento de la paz más la desatención a la violencia es de fundamental importancia y que requiere ser respetada por las partes.

Ker-Lindsay (2009) señala que, inmediatamente luego de la presentación del informe, la unión pública de los miembros de la Troika se desvaneció. De acuerdo al bloque occidental, cualquier intento de prorrogar una vez más una decisión solamente resultaría en un endurecimiento de las posiciones más un consiguiente aumento de la inestabilidad regional (International Herald Tribune: 2007). Rusia no lo veía con los mismos ojos, considerándolo de “error monstruoso” cualquier intento de imponer la resolución 1244 como base para legitimar algún intento de independencia unilateral. En caso de producirse, Rusia pediría su anulación y exhortaría a las partes a retornar a

106 La traducción es nuestra.

un proceso dentro de un marco legal. Botsan-Kharchenko, como emisor de la posición rusa, también se referiría al plan Ahtisaari, al decir que “La decisión de establecer la Troika, prolongando las charlas, fue tomada precisamente porque el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no pudo adoptar una nueva resolución en consonancia al plan Ahtisaari, que no representara un compromiso o una solución negociada” (B92: 2007d).

Para Kosovo, como señalamos, era difícil predecir cuáles serían los próximos pasos, sus reacciones luego de la publicación del informe. Fue Wisner el encargado de reunirse con el Unity Team. La principal tarea del diplomático fue informarle que la independencia, mientras que estaban de acuerdo con ella, debía ser coordinada y no unilateral: no solamente los Estados Unidos sino también Europa y Naciones Unidas debían estar presentes y enteradas de cualquier decisión. Perritt Jr. (2008; 208) resume algunas de las recomendaciones y advertencias que el diplomático estadounidense transmitió a sus pares kosovares:

“Ellos tienen que hacer lobby en Europa y en el mundo entero, y preparar la legislación necesaria para la adopción del plan Ahtisaari, posponiendo cualquier ley que requiera soberanía. Deberán postergar sus planes de una nueva fuerza de seguridad hasta después de la independencia. Kosovo tendrá que tener lista una declaración de independencia para la mitad de enero, aunque la fecha de su difusión pueda llegar a ser postergada considerando las elecciones serbias. La declaración tendrá que comprometerse con el plan Ahtisaari contemplando fuerzas militares y otras presencias internacionales. Él (Wisner) reconoció el riesgo, enfatizando que los albanokosovares deberán ser responsables por su seguridad, aun en el caso de una provocación serbia o una respuesta a ella. ‘Ni una casa puede arder’, dijo”.¹⁰⁷

Llegado el 10 de diciembre, hubo celebraciones efusivas en Kosovo pero ninguna declaración de independencia. El énfasis se manifestó en continuar con un proceso de cooperación pacífica que desembocase en independencia. Según la Unión Europea, la solución final recién se daría en la primavera boreal, luego de la confirmación que las próximas elecciones en Serbia se llevarían a cabo entre el 20 de enero y el 3 de febrero del 2008 (EU Observer: 2007b). Justamente del lado serbio muchas hipótesis y rumores se barajaron por esos días: desde un posible apoyo a la causa partitionista (Ker-Lindsay: 2009), una petición a la Corte Internacional de Justicia para verificar la legitimidad jurídica de un acto unilateral de independencia (Reuters: 2007f), hasta una “reconsideración” de cualquier lazo diplomático hacia los países dispuestos a reconocer al nuevo Estado (Weller: 2008). El mismo autor señala cómo rápidamente Serbia, a través de su Asamblea, salió en defensa de lo que ellos consideraban su “soberanía, integridad territorial y su orden constitucional”.

107 La traducción es nuestra.

El Consejo de Seguridad se reunió para discutir el informe de la Troika el 19 de diciembre. De parte de Kosovo y de Serbia, como era de esperar, ocurrieron pocas sorpresas: se volvieron a repetir los pedidos, mediante los representantes Sedjiu y Koštunica, defendiendo las tesis que ampararon durante los ya dos años de negociaciones. Por el lado de las potencias, Churkin volvió a repetir la peligrosidad que un acto unilateral podría generar en la estabilidad política de la región, lo cual fue rápidamente contestado por su contraparte norteamericano, que argumentó que lo único que pondría en peligro cualquier estabilidad sería justamente seguir retrasando una solución final práctica (Morris: 2007). Así como el representante británico adhería a esta última postura, también se enfatizó que más allá del fracaso en lograr una solución consensuada, era el momento propicio para pasar del dicho al hecho, y la resolución 1244 sería la base fundamental para este propósito (RFE/RL: 2007). El único obstáculo a sortear era, como dijimos, las elecciones en Serbia en el próximo mes. Luego de ellas, el plan de Occidente de independizar a Kosovo mediante una declaración unilateral se pondría en marcha (Perritt Jr.: 2009).

Independencia

La República de Serbia mantuvo su postura y su presión diplomática, especialmente hacia el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al comunicarle su preocupación acerca del precedente que un acto unilateral podría significar para el resto del mundo en caso de proseguir con lo que parecía inevitable. Todas las fuerzas y los recursos del país balcánico se concentraban en la defensa del modelo de autonomía sin independencia, considerándolo como un modelo “funcional, sustentable y exitoso, (...) que ha sido demostrado estar de acuerdo con los lineamientos del derecho internacional y que es la única manera de lograr un compromiso en situación de conflicto similares a la de Kosovo” (United Nations: 2008a). La seriedad de las repercusiones del asunto, en palabras del ministro de Relaciones Exteriores serbio, quedaba demostrada en la siguiente declaración (United Nations: 2008b):

“La más directa e inmediata consecuencia de este acto sería la destrucción del primer principio de Naciones Unidas, la igualdad soberana de todos los Estados miembros. Impuesto en nuestra comunidad mundial, este precedente repercutiría en absolutamente todos los rincones de nuestro planeta. Ya que descubriríamos que el impetuoso río de la auto-determinación se ha transformado en una cascada incontrolable de secesión. Todos sabemos que hay una docena de Kosovos (sic) alrededor del mundo, esperando por que se legitime esta secesión y que sea considerada como una norma aceptable. Muchos de estos conflictos se potenciarían, aquellos congelados reaparecerían, y nuevos se instigarían”.¹⁰⁸

108 La traducción es nuestra.

Todos estos discursos fueron desoídos. El 17 de febrero de 2008, la Asamblea Nacional de Kosovo declaró a Kosovo, según los principios fundamentales del plan Ahtisaari, independiente. La modalidad de esta declaración, en términos formales, fue unilateral, pero nada de esto se hizo sin el aval ni la minuciosa colaboración de Estados Unidos y la mayoría de la Unión Europea. En palabras textuales de la declaración de la Asamblea, y exponiendo una respuesta a las tesis serbias, Kosovo “es un caso especial que nace del desmembramiento no consensuado de Yugoslavia, y no forma un precedente para cualquier otra situación”.

La declaración se manifestó en varios aspectos; desde un atisbo de lo que sería el futuro institucional del país, al religioso, al referido al derecho de las comunidades, al de los derechos humanos, al de su relación con la comunidad internacional. El tono, emotivo pero a la vez moderado (Bloomberg: 2008), queda en manifiesto en los siguientes párrafos:

“Nosotros, los dirigentes democráticamente elegidos de nuestro pueblo, por la presente declaramos que Kosovo es un estado independiente y soberano. Esta declaración refleja la voluntad de nuestro pueblo y es plenamente acorde con las recomendaciones del enviado especial de las Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, y con su propuesta general de establecimiento del estatus de Kosovo.

Declaramos que Kosovo es una república democrática, laica y multiétnica, que se guía por los principios de no discriminación y protección igual ante la ley. Protegeremos y fomentaremos los derechos de todos los pueblos de Kosovo y crearemos las condiciones necesarias para su participación efectiva en los procesos políticos y de toma de decisiones.

Aceptamos plenamente las obligaciones de Kosovo contenidas en el plan Ahtisaari y damos por bueno el marco que propone para guiar a Kosovo en los años venideros. Pondremos en práctica todas esas obligaciones, entre ellas, la adopción prioritaria de la legislación incluida en su Anexo XII, en particular la referida a la protección y fomento de los derechos de las comunidades y sus miembros.

Adoptaremos tan pronto como sea posible una constitución que recoja nuestro compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos nuestros ciudadanos, en particular, de acuerdo con la definición contenida en la Convención Europea de Derechos Humanos. La constitución incorporará todos los principios pertinentes del plan Ahtisaari y se adoptará conforme a un proceso democrático y deliberativo.

Agradecemos el apoyo permanente de la comunidad internacional a nuestro desarrollo democrático mediante las presencias internacionales establecidas en Kosovo sobre la base de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1999). Pedimos y aceptamos una presencia civil internacional que supervise nuestra puesta en práctica del plan Ahtisaari, así como una supervisión de una delegación legal

dirigida por la Unión Europea. Pedimos y aceptamos asimismo que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) conserve el papel de dirección de la presencia militar internacional en Kosovo y que ponga en marcha las responsabilidades que se le asignan en la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1999) y en el plan Ahtisaari hasta el momento en que las instituciones de Kosovo sean capaces de asumir dichas responsabilidades. Cooperaremos sin reservas con estas presencias a fin de garantizar la paz, la prosperidad y la estabilidad futuras de Kosovo”.¹⁰⁹

El voto registró unanimidad total: los ciento y nueve legisladores presentes aprobaron la independencia. Los ausentes fueron once, entre los diez representantes serbios y un representante gorani¹¹⁰, que intentaron boicotear el movimiento. El apoyo de determinados gobiernos se manifestó, en un principio, en un apoyo táctico, pero una vez manifestado el reconocimiento formal, se tornó irreversible. Para mediados del 2012, 91 países habían reconocido a Kosovo, incluyendo a 22 países (de 27) de la Unión Europea. Tres miembros del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) ya lo habían hecho en cuestión de horas: era sabido que los dos restantes, Rusia y China, no lo iban a hacer. Tampoco lo harían los países restantes del grupo BRICS, pero sí sería el caso con 21 de los 26 Estados de la OTAN.¹¹¹

Serbios y rusos actuaron con celeridad, cuestionando al Consejo de Seguridad con la intención de lograr la nulidad total de la declaración. Mientras que los argumentos de estos países no cambiaron, la respuesta del Secretario General estuvo alineada con el respeto proferido hacia las principales armas de derecho internacional desenfundadas; la resolución 1244 y la propuesta de estatus. El Secretario también informó el despliegue de EULEX y la designación de un Representante Especial de la Unión Europea (EUSR), mientras que extendía el mandato de UNMIK, esta vez como una herramienta accesoria de colaboración, además de disminuir el volumen de su personal. La población serbia también se manifestó, encolerizada, en las calles de Belgrado y en algunas zonas de Kosovo, como en Mitrovica del Norte; allí se manifestaron destrozos a infraestructura de organizaciones como la propia UNMIK. En Belgrado se reportaron daños en algunas embajadas internacionales. Waters (2008) considera que estas protestas, enhebradas desde la violencia, fueron utilizadas para

109 La versión completa (en inglés) puede encontrarse en los anexos de este mismo trabajo.

110 Los goranis son un pueblo eslavo que habitan en la región de Gora, entre el sur de Kosovo y el noreste de Albania, que se han mantenido neutrales en la disputa por Kosovo.

111 El website www.kosovothanksyou.com está dedicado a este tema, elevando notas de agradecimiento a cada país reconocedor de Kosovo, así como compilando estadísticas al respecto.

reivindicar la teoría serbia de la desestabilización que la independencia de Kosovo podría ocasionar. Las tareas serbias no se limitaron al nivel civil; el gobierno federal serbio, que había amenazado con aplicar sanciones de diversa índole a un hipotético Kosovo independiente, estuvo también presente, como explican Kramer y Džihíć (2009; 5):

“El gobierno serbio implementó las medidas diplomáticas que había anunciado contra los Estados que habían reconocido a Kosovo, disminuyendo sus relaciones diplomáticas y convocando a sus embajadores de vuelta a Belgrado, en cambio no llevó a cabo los anunciados boicots económicos en las áreas de comercio, electricidad o abastecimiento hídrico. El gobierno de Belgrado recurrió a una secesión de facto del norte serbio en Kosovo, también a un refuerzo de las ‘estructuras paralelas’; las instituciones en el norte y en los enclaves serbios en el resto del territorio, que estaban financiados y controlados desde Belgrado”.¹¹²

Al referirse a las consecuencias de la independencia, los autores prosiguen al decir: “La consecuencia más seria de la declaración de la independencia, por lo tanto, fue la partición de facto del país a través de sus fronteras étnicas, lo que constituye una enorme violación a los principios en los que se amparó la OTAN y Occidente para intervenir en 1999”. El problema de las particiones étnicas queda ratificado con las palabras de Judah, un reconocido académico en temas balcánicos, al decir que el norte de Kosovo, que cuenta con una mayor concentración de población serbia que el resto del territorio, “en el futuro previsible, está perdido” (UNMIK Media Monitoring: 2009).

La posición y el accionar serbio, aun luego de las elecciones parlamentarias de marzo del 2008, no manifestaron cambios de importancia en consideración a Kosovo (Kramer y Džihíć: 2009). Luego de los comicios, quedó demostrado que tanto las facciones más tradicionales como las europeístas mantendrían la posición clásica: lo que en un principio fue la negativa a la independencia, empezaría a resurgir como la negativa al reconocimiento. El factor preeminente era el apoyo popular a esta postura, que permanecía estoico ante los últimos acontecimientos. Igualmente, a esta altura, las grandes preocupaciones de los ciudadanos serbios no residían en Kosovo, sino en la economía, la prosperidad, la seguridad social y la libertad de movilidad.

La estrategia serbia, según Kramer y Džihíć, fue la determinación de menoscabar la autoridad de Pristina en todos los aspectos, a su vez de la consolidación en el territorio con mayoría étnica serbia. En la práctica, no existieron demasiadas demostraciones a nivel público; las más elocuentes acciones se vieron en la indiferencia de Belgrado hacia los tumultos y los disturbios que iban sucediendo en distintos puntos de los dos países, con la aquiescencia de la dirigencia política. En el plano diplomático seguirían

112 La traducción es nuestra.

las presiones, con múltiples actos de estupor frente a las máximas autoridades internacionales, además del llamado a la Asamblea General de permitir a la Corte Internacional de Justicia rever el carácter legal del acto unilateral bajo los cánones del derecho internacional público. Los autores agregan diciendo que estos esfuerzos sirvieron para atemperar la ola de reconocimientos que, luego del 17 de febrero, tanto Pristina como Occidente esperaban que se sucedieran.

En el plano institucional, en las semanas posteriores a la independencia, se fueron formalizando algunas de las instituciones de corte internacional que trabajarían en Kosovo. La Unión Europea, a pesar de sus divisiones internas (cinco de sus miembros no reconocieron a Kosovo), actuaron con una “unidad remarcable” (International Crisis Group: 2008). El 16 de febrero, un día antes de la declaración, el Consejo de Seguridad decidió desplegar la misión EULEX, a su vez que Pieter Feith era designado como el Representante Especial de la Unión Europea, quien sería a su vez, como dijimos, el Representante Civil Internacional. La transferencia de autoridades, por consiguiente, se haría efectiva desde UNMIK hacia los nuevos órganos (y hacia el gobierno de Kosovo); pero con la ausencia de un mandato que correspondiese una actuación de este tipo, las voces disonantes no tardaron en hacerse oír, especialmente la de Rusia. Los problemas surgían también en el seno de la ONU, ya que, como agrega Geci (2008), el Secretario General no quería proceder al establecimiento de un órgano civil sin el consentimiento del Consejo de Seguridad.

Ban Ki-Moon se mostró activo en encontrar una solución consensuada, ya que ambos bandos consideraban como necesaria la presencia de estos entes internacionales. A su vez que, apelando a las consignas de la flamante Constitución de Kosovo y la declaración de la independencia, UNMIK perdería su estatus de interinato civil internacional, el Secretario General consideró propicio delegar en la Unión Europea atribuciones en el área del mantenimiento de la ley; la UNMIK no desaparecía, sino serviría de colaborador en algunas tareas diplomáticas kosovares y como nexo en las relaciones entre Pristina y Belgrado (United Nations: 2008c). Algunas tareas del servicio de policía de Kosovo, especialmente en las zonas pobladas por mayorías serbias, quedarían en control de Naciones Unidas. El mandato de la OTAN, por otro lado, se renovaría.

Estas decisiones fueron tomadas con relativa calma y aprobación por Serbia, más allá de un expreso rechazo a la Constitución kosovar, que, palabras de Tadić, era una “usurpación al mandato de UNMIK” (Weller: 2008). Es necesario resaltar, como recuerda Geci (2008), que Serbia, al basar sus reclamos legales en la resolución 1244, se veía imposibilitada de desacreditarla de algún modo. La mejor manera de continuar con la presentación de sus reclamos residía en una vinculación fluida entre su propio gobierno, las partículas políticas filoserbias en el territorio kosovar y las unidades de UNMIK que funcionasen en ese territorio. Rusia tenía una visión similar, ya que creía que la disposición actual no podría modificarse, al menos en lo concerniente a UNMIK, sin un debate y una posterior resolución dentro del Consejo de Seguridad.

Para Kosovo la tarea era mucho más sencilla, ya que estuvo de acuerdo en primera instancia con los lineamientos generales del plan Ahtisaari y la resolución 1244.

El Consejo, finalmente, no adoptaría ninguna resolución. Weller (2008; 77) resume:

“Al finalizar la reunión, el Secretario General volvió a indicar que su propuesta ofrecía una solución equilibrada desarrollada totalmente dentro del marco de la resolución 1244 (1999). Añadió también que la propuesta era el resultado de un esfuerzo comprometido, habiéndose beneficiado por una extensa tarea consultiva. Enfatizando su propio mandato provisto por la carta de Naciones Unidas y la resolución 1244 (1999), él declaró que la reunión había dado al Consejo una importante oportunidad para considerar el asunto. De esta manera, pareció preparar el terreno para el consentimiento del Consejo a su propuesta”.¹¹³

Se invocaría, por lo tanto, a la 1244 para intensificar la labor de EULEX en el marco de la representación civil, ganando en presencia humana y en funciones operativas. Dentro del marco del sistema internacional, la 1244 seguiría siendo el principal sustento legal; tanto Kosovo, como Occidente aceptarían la presencia de una fuerza civil que facilitara las tareas de EULEX, y que progresivamente reemplazara las de UNMIK.

113 La traducción es nuestra.

Implicancias Internacionales

Consideraciones Generales

No sorprende que un evento de la magnitud de la independencia de un Estado, sin importar su ubicación, tenga repercusiones. La esfera de influencia de ese país dependerá por supuesto de su grado de relevancia en los niveles regionales y mundiales. Podríamos considerar diferentes ejemplos, entre la caída del muro de Berlín o la implosión de la Unión Soviética, el proceso de descolonización de África hasta la emancipación de alguna isla-estado ubicada en el Caribe. Cada uno, en menor o mayor grado, terminó afectando la actualidad de muchísimas personas. Nuestro caso de investigación, la República de Kosovo, no es una excepción. En este apartado podremos observar algunas de estas repercusiones, en especial aquellas relacionadas con las potencias y a las organizaciones internacionales involucradas en los vaivenes ocurridos entre 1999 y 2008.

La República de Kosovo es un país de proporciones geográficas menores. Tiene un territorio de 10887 kilómetros cuadrados, el cual, para hacer un rápido ejercicio comparativo, es el equivalente a un poco menos de la mitad de la provincia argentina de Tucumán. A nivel regional es también de las más pequeñas. Sus países limítrofes con pasado dentro de Yugoslavia, como Montenegro (13812 kilómetros cuadrados) o Macedonia (25713 km²), son más grandes; ni hablar de otros referentes balcánicos como lo son la propia Serbia, Croacia o Bosnia-Herzegovina. La población mayoritariamente albanesa de Kosovo no lo une directamente a los grandes polos de poder mundial, al menos en términos demográficos, aun considerando que en varios países occidentales la diáspora es cada vez más numerosa.

Entonces procedamos en develar, ¿qué hace a Kosovo un país tan importante, al punto de ver dirimido su pasado, presente y su futuro entre potencias como los Estados Unidos, Rusia, el Reino Unido u organizaciones internacionales como la OTAN, la ONU o la Unión Europea? La respuesta es, según Judah (2008), en una constante de las relaciones internacionales, la geopolítica. El mapa de Europa resuelve la cuestión solamente en un parpadeo. Los Balcanes están ubicados en el centro de Europa. No son países periféricos, son países que conectan a la Europa Occidental con Rusia, con Turquía, con el Medio Oriente; ven en su geografía un paso fundamental hacia los minerales y combustibles rusos, que calientan una buena parte de los hogares y proporcionan el combustible para las industrias europeas; un zona envuelta de países OTAN o Unión Europea. Nadie quiere problemas ahí, a kilómetros de tantas fronteras. Nadie quiere una tierra de nadie, un paraíso para los criminales y el narcotráfico, un territorio provisto de enfermedades potencialmente transmisibles al resto de Europa. Kosovo constituye, según un ex embajador estadounidense ante la OTAN:

“la puerta de entrada a regiones de interés primordial para los occidentales: el continente árabe-israelí, Irak e Irán, Afganistán, el mar Caspio y el Transcáucaso. La

estabilidad de Europa del sur es esencial para la protección de los intereses occidentales y para la reducción de los peligros provenientes de más al Este” (Washington Post: 1999).¹¹⁴

Para trazar un paralelismo, la última crisis en el Cáucaso, luego de la intervención rusa en los territorios georgianos de Abjazia y Osetia del Sur, pasó casi inadvertida por Occidente, aun siendo Georgia un leal aliado norteamericano. Las potencias occidentales comandaron la tarea de redibujar los límites de las fronteras balcánicas a discreción, de acuerdo a preferencias históricas, caprichos de los gobernantes o la coyuntura imperante. Ejemplos no faltan: 1918, 1945 y 1991 fueron años fundamentales para la historia mundial contemporánea, así como para los ciudadanos de esta región del sudeste europeo.

En los últimos años, la Unión Europea ha estado mucho más pendiente de los Balcanes, no solamente como eje de conflictividad, sino como parte del llamado *enlargement* europeo, posibilitando a varios de los países de la región lograr la membresía como miembro pleno a la organización de integración. La manera de incluir a estos Estados en el proceso de integración europea (estos Estados, principalmente todos los balcánicos) surge desde los Procesos de Estabilización y Asociación, aquellas firmas que garanticen a la Comisión Europea un compromiso de los Estados de adoptar medidas para “homogeneizar” cuestiones económico-políticas, los llamados “criterios de convergencia” transformándolas en “miembros candidatos” para su incorporación a la Unión. Entre estos criterios, (enumeradas en la pertinente Cumbre Europea de Tesalónica, en 2003) se destacan “la reforma institucional, la reforma del Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, el respeto de la democracia y de los derechos humanos, (...) la liberalización de sus economías y una amplia apertura a la competencia.”¹¹⁵ (Derens: 2009). Se agrega también una supervisión exhaustiva de la Comisión, que se reserva el derecho de emitir juicios de control y de evaluar los avances de cada candidato, que cuentan con una hoja de ruta como principal guía para cubrir estos criterios preestablecidos por la organización.

De esta manera, la mayor parte de los países balcánicos (oficialmente Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia) han empezado o transcurren actualmente por alguna de las varias etapas del proceso de ingreso. Croacia es el más encaminado, catalogadas sus negociaciones con la Unión Europea como oficialmente “terminadas”, pero esperando la resolución de un conflicto limítrofe con Eslovenia (el único país de la ex-Yugoslavia que hasta el 2012

114 La traducción es nuestra.

115 La traducción es nuestra.

ha logrado con éxito integrar la UE) que bloquea cualquier tipo de resolución. En este caso, la Unión Europea ha postergado sine die las negociaciones, adjudicando la cuestión a una problemática puramente bilateral (Derens: 2009). La oposición de países miembros, sea cual sea el motivo o índole, ha sido un inevitable dolor de cabeza para la adhesión de varios de los países candidatos. En el caso de Kosovo y Serbia, ambos países parecerían encontrarse en posiciones irreconciliables y de recíproca oposición; que atentan tanto contra las ambiciones de los dos países de lograr una solución que satisfaga a las dos partes como el de una perspectiva a futuro que beneficie a los dos como actores en el sistema internacional.

Perritt Jr. (2008) enumera una serie de conclusiones que se desprenden del proceso diplomático que afectaron el orden y la continuidad de la esfera regional. La primera habla del principal defensor de la causa serbia, Rusia. Este país nunca hubiese defendido ningún tipo de solución aceptable ni para los albanokosovares, ni para Estados Unidos ni para Europa. El negocio de Rusia radicaba en algo irrisorio para las contrapartes: una incertidumbre continua e inestabilidad en los Balcanes.

En segundo lugar, Serbia era prisionera del mito histórico arraigado por años, así como un sentido de superioridad racial que hizo imposible tanto un entendimiento con los albanokosovares como una potencial solución aceptable para ambas partes.

Tercero, Martti Ahtisaari y Occidente demostraron como forjar una unidad transatlántica mediante el uso de relaciones interpersonales basadas en la confianza y prestando especial atención a los acontecimientos políticos locales.

Cuarto, el rol del derecho internacional en el proceso estuvo mal aplicado, pero la independencia de Kosovo marcó un significativo paso hacia un derecho internacional en el que prevalece la soberanía nacional por sobre la responsabilidad de proteger.

Sexto, el proceso de toma de decisiones en los Balcanes, como suele suceder, estuvo fuertemente marcado por la amenaza del uso de la fuerza. Nota Perritt Jr., sin embargo, que la diplomacia tradicional impidió el estallido de un conflicto armado a gran escala.

Séptimo y último, quedó demostrado que Naciones Unidas resultó un efectivo aparato para el proceso de negociaciones concernientes al estatus jurídico de Kosovo pero también mostró la ineficacia de un Consejo de Seguridad ante un conflicto que dividió a sus miembros permanentes con derecho a veto. Finaliza el autor recalcando que la institución central del sistema internacional no debería permitir una parálisis permanente en su proceso de toma de decisiones.

En el siguiente apartado, pasaremos a describir y analizar el comportamiento de las dos principales potencias involucradas en el proceso, Rusia y el binomio Estados Unidos-Unión Europea, y aquel del principal país involucrado, Serbia.

Actores

Los últimos años del proceso diplomático en Kosovo se han caracterizado por comprender características similares a aquellas de la Guerra Fría, siendo Rusia un actor protagónico y enfrentándose de manera retórica a los Estados Unidos. Aun así, la estructura de poder no se limitó a al arquetipo bicéfalo de esa época, sino a la participación extra de un componente de orden continental, como lo es la Unión Europea. Junto a Rusia y los Estados Unidos, pasaron a formar del trío de actores con mayor poder y capacidad de decisión; pasaron a ser, de la misma manera, los encargados de gestionar y articular los intereses contrapuestos de las dirigencias serbias y albanokosovares. El objetivo de las tres partes no preveía ninguna solución que no significase un acuerdo en común entre ambas dirigencias: la única solución posible debía incluir una salida pacífica que dejase satisfecha a ambas partes; cualquier otra solución podría ser leída como un fracaso (Weller: 2008). Las motivaciones de los actores terminaron atentando contra este fin, ya que terminaron desembocando en posiciones opuestas e irreconciliables, articulando un proceso de negociación que duraría varios años, y el que contó con numerosas reuniones diplomáticas en los que los avances reales fueron nulos. Tampoco pudieron lograr relajar las tensiones nacionalistas, que a fuerza de intransigencias y férreas posturas dificultaron este tipo de acuerdos consensuados, resolviendo la cuestión de la manera opuesta a la deseada.

La actividad propuesta es analizar los vaivenes de las potencias que delinearon su política exterior en torno a Kosovo, en especial aquellas que circunscriben las dos parcialidades. Estas son las llamadas “independentistas” (alineados bajo la propuesta kosovar; Estados Unidos y la mayoría de la Unión Europea) y los “autonomistas” (rusos y serbios).

Rusia

Continuando con las conclusiones de Perritt Jr., si hubo un actor que resultó desprestigiado por las idas y venidas, y por su nula capacidad para hacerles frente, esta es la ONU. Pero bien, la ONU en sí tiene escasa capacidad de acción autónoma, respetando el principio que la ONU es, ni más ni menos, que una organización de Estados. Y en la maquinaria del Consejo de Seguridad uno de sus pilares funcionales es, desde sus inicios, el estatus de “país con derecho a veto” que tiene aquellos países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, los denominados miembros permanentes. Como sucesora inmediata de la Unión Soviética, la Federación Rusa ha utilizado esta opción cada vez que una resolución afectase sus intereses, o al menos ha especulado con la posibilidad de hacerlo, lo que limitaba el rango de acción operativa del Consejo, además de complejizar el desenvolvimiento de las partes en las mesas de negociación.

Como hemos insistido en numerosas oportunidades en el cuerpo del trabajo, Rusia siempre se mostró predispuesta a resolver la problemática mediante una solución consensuada, eliminando de raíz cualquier intento de imposición. Para ejemplificarlo, podemos rescatar la cita del Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, quien en 2005 pronunció “como saben, únicamente podemos apoyar un proyecto de resolución que resulte aceptable para ambas partes, Pristina y Belgrado” (Judah: 2007). La postura rusa, consiguientemente, se formulaba desde la premisa que ninguna resolución pasaría sin su aval, y que utilizaría a discreción su capacidad de veto. Aun al día de hoy, Rusia se sirve de esta herramienta para mantener aislado a Kosovo de la escena internacional, negándole el acceso como miembro pleno a Naciones Unidas.

¿Pero qué convierte a Rusia en el principal detractor de la causa kosovar? Aducirlo a una rivalidad histórica entre las dos naciones no tiene aval histórico, tampoco razones de tinte religioso o ideológico. Los autores han argüido una mezcla de circunstancias que trascienden el plano regional.

A nivel económico, la dependencia del gas y el petróleo ruso en Europa Oriental (y en menor medida, Occidental) es cuantitativamente muy poderosa. En los Balcanes, ésta es aún mayor. Alrededor de 73.000 millones de metros cúbicos de gas y 59 millones de toneladas de petróleo entraron en el mercado balcánico, una cantidad que significa cerca de la mitad de las exportaciones rusas a todo el mercado europeo. Los políticos serbios, por su parte, siempre vieron con buenos ojos las inversiones rusas para ampliar su red de gasoductos (por parte de la estatal Gazprom) dentro de todo su territorio. Vladimir Putin se expresó sobre esta cuestión en 2008, al considerar a Serbia como “una pieza clave en el potencial abastecimiento de energía rusa hacia el sur europeo” (BBC News: 2008). En el futuro, es posible que las inversiones lleguen a otros rubros: entre los que se encuentran infraestructura, tráfico aéreo, metalurgia, banca, etc. (Rubio Plo: 2007).

La diplomacia rusa ha argumentado, con bastante frecuencia, un miedo al denominado “precedente” kosovar. Rusia, aun después de su desmembramiento en los noventa, está compuesta por numerosas etnias y nacionalidades a lo largo de su vasto territorio. Los ejemplos son conocidos: Chechenia, Daguestán, Tartaristán. Rusia defiende su integridad territorial tanto dentro de sus fronteras como fuera, ya que un aval de un movimiento separatista lo que haría es dar un justificativo moral y legal para aquellas naciones que buscan una escisión similar. Pavel Felgenhauer (2007) se expresó de la siguiente manera.

“la amenaza de una Rusia desintegrándose –comparable a la implosión de la Unión Soviética en 1991- es todavía vista como una amenaza muy real por el Kremlin y la élite rusa. Occidente es visto hoy por muchos de la élite y la población rusa como una amenazante fuerza que conspira para fragmentar a Rusia y robarle sus recursos naturales. Al apoyar el derecho serbio de vetar la secesión de Kosovo, el Kremlin

realmente creer que está defendiendo la indisputado derecho de Rusia de mantener su integridad territorial, cualquiera sea el medio”.¹¹⁶

Un contraargumento surge del apoyo ruso hacia los movimientos de insurgencia de Osetia del Sur y Abjazia, ambos en territorio georgiano, que explotaron en el 2008. Rusia justificó su intervención en estas provincias apelando a la aceptación occidental del acto unilateral de independencia kosovar, que, según el Kremlin, era de una naturaleza similar. Durante los principios de las negociaciones sobre Kosovo, mucho se especuló acerca de la posibilidad de un rápido apoyo ruso a la provincia, utilizándolo como herramienta política para luego apoyar los movimientos separatistas pro-rusos fuera de su territorio, los llamados “conflictos congelados”: los nombrados georgianos, Transnistria en Moldavia, Nagorno-Karabakh en Azerbaijón. Esto nunca terminó de materializarse, ya que Rusia fue enfática en delinear las diferencias entre estos casos y el kosovar. En este último sentido, una perspectiva histórico-política puede ratificar esta concepción: la Provincia Socialista Autónoma de Kosovo (dentro de Yugoslavia) contó con la Constitución de 1974 un grado de autonomía comparable a la de cualquier otra república de la federación, a tal punto de llegar a contar con un asiento en la Asamblea Federal, reservado exclusivamente para los componentes estatales de la Federación. Sí es cierto que la provincia nunca llegó a obtener el estatus jurídico oficial de república, principal argumento utilizado a fines de los ochenta y principios de los noventa por Croacia, Eslovenia, Montenegro, Macedonia y Bosnia-Herzegovina para justificar sus reclamos independistas.

Según Tolksdorf, la justificación política rusa en detrimento del derecho internacional, al desestimar el principio de integridad territorial en los casos georgianos pero defendiéndolos en el caso kosovar, ha significado una pérdida de credibilidad considerable para el Kremlin. La misma Serbia lo ha sentido de esa manera, ya que aun luego de la recomendación rusa, ha negado rotundamente reconocer la soberanía de Abjazia y Osetia del Sur. Belgrado ha seguido una línea de respeto del derecho internacional, que le ha significado, en una jugada un poco afortunada, un número ingente de aliados en el plano internacional. Esto está más relacionado con el establecimiento de movimientos separatistas en los propios países que por abrazar la causa serbia o por cuestiones legales, pero sigue funcionando como argumento y respaldo para la dirigencia serbia. Sobre el derecho internacional vigente y cómo se aplica en el caso kosovar, volveremos más adelante.

Volviendo de nuevo a Rusia, su política exterior rusa no ha pecado de ingenuidad, y como dijimos, ha valorado y mantenido un pragmatismo a ultranza, liderado (como en el caso serbio) por las intermitencias y vaivenes de la opinión pública. Para ilustrarlo, un asesor de Martti Ahtisaari expresó que “por Abjazia y Transnistria, Rusia va a hacer lo que sus intereses vitales y cálculos tácticos dicten. Las iniciativas rusas no se

116 La traducción es nuestra.

va a dejar guiar por la independencia de Kosovo” (Perritt Jr.: 2009; 257) ¹¹⁷. Las exigencias de la población rusa lideraron al país hacia una postura más dura, exacerbado por los intereses políticos de Putin. ¹¹⁸

Buena parte de este involucramiento no solo de la élite rusa, sino de la población civil, se remonta a la humillación internacional sufrida en los bombardeos de la OTAN en Kosovo de 1999. Rusia, como aliado de Serbia, nunca estuvo de acuerdo con los ataques¹¹⁹, y fue obligada a elegir entre dos alternativas riesgosas. La primera era entrar en guerra con Occidente, apoyando a Milošević. Las consecuencias de esto hubiesen sido catastróficas. El mismo Mikhail Gorbachov sorprendió al declarar que esta nueva oleada de intervencionismo humanitario podría desembocar en una nueva Guerra Fría, o, esta vez, en una “Guerra Caliente” (Reuters: 1999). Esto no llegó a concretarse, luego que Rusia se abstuviera de acompañar militarmente a Serbia durante los bombardeos de la OTAN, viéndose Milošević enfrentado en una guerra con una organización internacional que pugnaba por acabar con el conflicto armado que hacía varios meses se desarrollaba en Kosovo. Rusia quedó en una desfavorable posición; no pudo detener desde la los despachos diplomáticos a las fuerzas internacionales, ni pudo auxiliar a uno de sus aliados más tradicionales. Buena parte de la negativa a la independencia kosovar surge de este deseo de “venganza” hacia Occidente, viendo Rusia como era socavada su influencia en los Balcanes, un territorio de histórica importancia para las distintas dirigencias del Kremlin (Grossi: 1999). Y al negar la independencia, hacerles pagar un alto precio político, al no poder estabilizar definitivamente una región, aun luego de una intervención militar. Sergei Karaganov, asesor político de Putin, comentó que “muchos en Moscú ahora quieren que sus colegas europeos y norteamericanos paguen el precio por sus jugarretas en Kosovo, sin embargo no quieren admitirlo públicamente” (Judah: 2008; 137). ¹²⁰

Esta venganza no se expresó en rechazar de plano cualquier tipo de negociación o acuerdo. El concepto que irritaba y preocupaba a los rusos era, como dijimos, la independencia. Rusia estuvo de acuerdo con la colaboración y la mediación de Ahtisaari y de los observadores internacionales, pero bloqueaba categóricamente

117 La traducción es nuestra.

118 Su mandato como presidente finalizaba en 2008 e intentó asegurar su sucesión mediante la figura de Medvedev.

119 A pesar que Rusia no es miembro de la OTAN, fue uno de los actores fundamentales.

120 La traducción es nuestra.

cualquier intento de proyecto de resolución, o de avance por fuera de las estructuras tradicionales. Las razones inmediatas eran dos. Los rusos sospechaban que cualquier resolución que no enunciara, y de esta manera contradiciendo a la resolución 1244, el respeto por la integridad territorial de Serbia podría ser utilizada para justificar una futura independencia. Los proyectos de la ONU, especialmente aquellos esbozados durante 2007, fueron calificados por Vitaly Churkin, embajador ruso ante la ONU, como “impregnados del concepto de independencia para Kosovo”, señalando que la probabilidad de aprobación de ésta era prácticamente “nula” (Judah: 2007). En Rusia siempre creyeron como más conveniente la alternativa de soberanía serbia sintetizada bajo el slogan, al que se recurrió bastante durante el proceso, de “mayor autonomía sin independencia”. Los principales diplomáticos de la ONU creyeron que Rusia daría, tarde o temprano, el brazo a torcer. Esto no sucedió: Rusia mantuvo su postura ante la mirada de Occidente, que creía tener el suficiente influjo para “seducir” a Rusia con concesiones económicas o geopolíticas, precisamente en el campo energético o mediante la reapertura de las charlas por el emplazamiento del escudo antimisiles estadounidense en República Checa. El panorama recién cambiaría al Occidente advertir que esa estrategia no daría resultado, y que la posición rusa era mucho más férrea de lo imaginado (Ker-Lindsay: 2009).

La ONU tuvo que cumplir un papel menor, al ser Rusia miembro permanente del Consejo de Seguridad, y dejar acumular polvo la tesis de una independencia con el aval de la comunidad internacional en su conjunto. La independencia unilateral, luego de agotadas todas las herramientas diplomáticas, pareció ser la única salida. No todos estuvieron de acuerdo, particularmente en el seno de la Unión Europea, que era testigo de la oposición de algunos de sus miembros, en particular aquellos con movimientos separatistas dentro de sus territorios. Rusia utilizó este último factor para mantener dividida a la UE, lo que ocasionó una dilación del proceso de negociaciones, y como arma para erosionar la relación entre Europa-Estados Unidos (Ker-Lindsay: 2009).

Serbia

Serbia ha sufrido, como Rusia, un proceso de humillación nacional que ha despertado sentimientos que desconocía (Hudelist: 1989). Kosovo es un territorio que ha estado ligado históricamente a Serbia por varios siglos; el hecho de ver terminada su soberanía sobre la misma representó un duro golpe a su orgullo. Según Perritt Jr. (2009), estaba diseminado en toda Serbia un sentido de superioridad racial que imposibilitaba analizar con objetividad las aspiraciones albanokosovares, y así facilitar una resolución que sea aceptable a ambas partes. Es posible que esta presión popular por lograr una solución que solamente satisficiera a la parcialidad serbia fuese el principal obstáculo para la diplomacia de ese país. Los políticos, por lo tanto, tuvieron que verse obligados a seguir con este perfil; si hubiesen actuado de otra manera, con mucha seguridad sus aspiraciones dentro de la política serbia hubieran recibido un impacto de muerte. Las esperanzas de Occidente, que creían que la nueva

generación de dirigentes intentaría alejarse de las políticas heredadas de Milošević, no valoraron el peso que la opinión popular tuvo para la delineación de la política exterior serbia. Es al día de hoy, para ilustrarlo con un ejemplo, que Serbia sigue sin reconocer a Kosovo como país soberano; sigue considerándolo (junto al territorio de Metohija) como una provincia autónoma de su territorio. La principal consecuencia de esto último es el obstáculo que representa para la integración plena de Kosovo a los principales organismos internacionales.

Los Estados Unidos y la Unión Europea creían, sin desestimar lo anterior, que Serbia, como parte integral de Europa, debía ser parte del futuro de Europa, más allá de lo que sucediese con Kosovo. Fue por eso que la comunidad internacional propició una serie de facilidades hacia Serbia para un más fluido acceso a la organización continental. Por un lado, esto era conveniente para los dirigentes serbios, pero también eran conscientes que en términos reales esto también podría verse como un soborno diplomático para aceptar la plena soberanía de Kosovo, en aras de la estabilización de la región. El problema de esta política radicaba en la no inclusión de ciertas precondiciones junto a estos incentivos (Perritt Jr.: 2009), que en el largo plazo podrían terminar repercutiendo negativamente en el seno de la Unión Europea, que necesitaba que Serbia repudiase su pasado y no lo siguiera alimentando. A fin de cuentas, los planes de la Unión no terminaban en Serbia; en el futuro las expectativas eran poder seguir integrando al resto de los países de la ex-Yugoslavia.

Estados Unidos

La diplomacia estadounidense y la diplomacia rusa chocaron constantemente por el tema Kosovo. Mientras que Moscú prefería mantener a Kosovo como provincia serbia, el deseo de Washington era el de la independencia. Durante el total desarrollo de las negociaciones, como hemos señalado, los dos países mantuvieron su posición y la defendieron a ultranza, lo que en ocasiones entorpeció las mismas.

La diplomacia estadounidense defendió sus tesis bajo distintos procedimientos y declaraciones. Una de las más emblemáticas la propició el presidente George Bush, quien en el transcurso de un discurso en la ciudad de Tirana, Albania, se manifestó a favor de la independencia de Kosovo, en una jornada que no tardó en catalogarse como “histórica” por la dirigencia kosovar. Ker-Lindsay (2009) indica que Estados Unidos no solo no se vio intimidado por la posición rusa, sino que eso lo motivó a tomar una postura mucho más vocal en torno a la independencia. El autor explica esto al advertir que, más allá que no era completamente errada la noción de una convicción “moral e ideológica” por parte de los diplomáticos responsable en Estados Unidos, Washington simplemente no podía dar marcha atrás. El clima era lo suficientemente tenso en Kosovo como para admitir una solución que no significase independencia sin una nueva ignición de violencia, como la ocurrida en 2004.

El autor (2009; 116) continúa señalando:

“Es también importante considerar que el argumento por el que la disputa entre Washington y Moscú sobre Kosovo terminó siendo tan agitada fue porque era considerada como relativamente insignificante. Como un diplomático estadounidense dijo ‘Kosovo es el menos importante de los contenciosos en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. Por eso es que ambos lados están jugando de manera tan áspera, hay poco que perder’.”¹²¹

La posición pro-independencia norteamericana generó una respuesta similar por parte de Rusia, al punto de extender esta animosidad a otros temas de política exterior Ker-Lindsay (2009; 117) comenta, mediante un comentario extraído del diario canadiense Toronto Star, que “lo que empezó como una misión humanitaria para detener una limpieza étnica se ha convertido en parte de un nuevo balance de poder en Europa. El futuro de Kosovo está ligado a la disputa por el escudo antimisiles en República Checa y Polonia, a la energía y a una serie de temas con la que un revitalizado Kremlin pone a prueba la voluntad de los Estados Unidos y la Unión Europea”.¹²²

Plo (2007) refleja la intransigencia que mencionábamos y como este conflicto se fue extrapolando y expandiendo hacia otras áreas:

“Pese a la cordialidad de la reunión de Bush y Putin en Maine a principios de julio de 2007, los rusos no darán ninguna facilidad a los norteamericanos en la cuestión de Kosovo, pese a que se haya especulado en los últimos tiempos que Washington tendría algo que ofrecerles a cambio: algún tipo de concesión en la instalación del escudo antimisiles, mayores facilidades para la adhesión rusa a la Organización Mundial de Comercio, etc.”.

Ker-Lindsay considera que esta “imagen de enemigo” en Rusia de los Estados Unidos podría no haber sido tal si Washington hubiera sido más receptivo a las sugerencias y los intereses rusos en el asunto, especialmente aquellas que el autor considerad como “preocupaciones legítimas basadas en principios básicos del derecho internacional”. El autor concluye esta idea al advertir que “quizás el aspecto más perturbador de la política americana hacia Kosovo es la indiferente postura demostrada hacia la posición de Rusia”.

Plo también hace hincapié, como nombrábamos anteriormente, en el factor demográfico y en el encono que el ciudadano albanokosovar promedio tenía por sobre el ciudadano serbio, a quien le costaba diferenciarlo, más allá de la transición política, del ciudadano serbio de la era de Milošević. Se expide también sobre el pensamiento norteamericano hacia Serbia, considerando que “oponerse a la independencia es una

121 La traducción es nuestra.

122 La traducción es nuestra.

tarea inútil y que Serbia debería olvidar Kosovo y orientar definitivamente su futuro a la integración en las estructuras euroatlánticas”.

En relación a factores de naturaleza económica y geopolítica, Plo también se manifiesta:

“las inversiones estadounidenses en Serbia superan los 1.300 millones de dólares y los vínculos militares se están reforzando gracias a la entrada de Serbia en diciembre de 2006 en la Asociación para la Paz, el programa de cooperación militar de la OTAN. En consecuencia, y por encima de la artillería retórica, como la empleada por Koštunica el 28 de junio de 2007 al referirse a una nueva batalla de Kosovo entre Serbia y los Estados Unidos, no es probable que se produzca una total ruptura de Belgrado con Washington si Kosovo alcanzara su independencia”.

Unión Europea

Fue para la Unión Europea una situación delicada la de Kosovo, que probó su grado de unidad interna de sus miembros. Las divisiones dentro del núcleo europeo fueron elocuentes, como queda marcado por la estadística: de los veintisiete países miembros de la Unión Europea, veintidós reconocieron a Kosovo como Estado, un 81%. En la nómina negativa, tenemos los ejemplares casos de España, Chipre, Eslovaquia, Grecia y Rumania; fueron sus condiciones internas las que configuraron su posición, en especial al encontrar los núcleos separatistas más activos y poderosos, con influencia real y con propuestas ideológicamente más coherentes. Fue quizás el más fuerte factor.

También Kosovo sufrió la llamada “fatiga de la expansión” de la propia Unión, hoy poco propensa a aceptar nuevos miembros, y en extremo rígida y exigente al considerar y analizar los avances aplicables al Proceso de Estabilización y Asociación. Las promesas realizadas en la Cumbre de Tesalónica en 2003, en las que se prometió a los potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales una rápida adhesión al organismo, no se han cumplido. Ni siquiera parecen convincentes ni suficientes las declaraciones de una adhesión en algún “futuro distante” para promover un movimiento diplomático regional que acelere el proceso (Kramer & Džihic: 2009).

Las dificultades no terminaron en Kosovo, ya que Serbia también está a la espera de una confirmación como miembro pleno. Para acelerar este proceso, según Kramer & Džihic, las autoridades serbias deberían revisar su política en torno al reconocimiento del estatus de Kosovo, mientras que la UE debería focalizarse en encontrar creatividad para encontrar una salida en un ámbito europeo de consenso y cooperación, a la expectativa de poder limar, al menos parcialmente, sus diferencias. En relación a la actualidad on the ground, las mayores complicaciones para la UE se encuentran en la actual disposición y acción de EULEX en las ciudades del norte kosovar que no reconocen las autoridades de Pristina, y que ha traído más de un dolor de cabeza tanto al gobierno local como a las misiones de paz en el territorio. Es

necesario, concluyen los autores, una troika Belgrado-Pristina-EULEX, en la que se discuta el proceso de descentralización de las atribuciones gubernamentales, funcionando también como una herramienta para facilitar el desarrollo de las relaciones bilaterales entre Belgrado y Pristina.

OTAN y Naciones Unidas

Retomando las conclusiones de Perritt Jr. (2009), el proceso de negociación y toma de decisiones demostró las debilidades y flaquezas del sistema de Naciones Unidas, en especial aquel entroncado dentro del Consejo de Seguridad. La definición del estatus de Kosovo fue una muestra demasiado tangible de estas debilidades, dentro de un sistema internacional demasiado dependiente de los desacuerdos de los países con capacidad de veto dentro del Consejo. El problema endémico del Consejo pasa a ser de una naturaleza bastante simple, ya que un veto por parte de uno solo de los países con estatus permanente puede bloquear indefinidamente el órgano, que en teoría es el asignado como el mayor garante de la seguridad y la paz internacional, al menos dentro de la órbita de Naciones Unidas. Es indicativo, según lo han consignado numerosos autores (Köchler: 1997, Butler: 2012, Trachsler: 2010), que el momento de pensar en redefinir el papel del mismo, o directamente la posibilidad de una reforma, ya ha llegado.

Naciones Unidas surge en 1945 como una respuesta contra la conflictividad bélica de la primera mitad del siglo XX. El triunfo de los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y la posterior creación del Consejo de Seguridad, les dotó la capacidad de decidir las eventualidades de la seguridad y la política internacional. Luego del fracaso de la Sociedad de Naciones y el estallido de la guerra, era más que comprensible dotar al sistema de un orden dirigido por potencias que eliminaran la posibilidad de una futura guerra de dimensiones similares. La definición del por entonces embajador norteamericano ante la Organización, Henry Cabot Lodge, considera que la misma no estaba obligada a “llevarnos al paraíso” sino a, en última instancia, “sacarnos del infierno” (Power: 2005).

Durante su fundación, muchos países menores miraban con desconfianza la creación de una organización de aires decimonónicos, coincidente al Concierto Europeo, donde países con capacidades superiores podrían sus intereses antes que los de la comunidad. Aun así, el desconcierto y la necesidad de instaurar un orden, pagando un precio quizás demasiado alto, allanó el camino hacia la formación de lo que hoy conocemos como Naciones Unidas. Las ideas generadas en los debates de San Francisco, se sustentaban en defender premisas básicas como la igualdad soberana de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos y la resolución pacífica de las controversias; así como un foro mundial que

resolvería y fomentaría el diálogo y la conciliación en muchas otras materias fuera de la seguridad internacional y las amenazas a la paz.¹²³

La Guerra Fría fue un óbice de primer orden para el funcionamiento del orden mundial. Las tensiones entre las dos potencias reinantes complicaron un total y efectivo funcionamiento de este sistema, por lo que buscaron resolver y dirimir los conflictos y actos asociados a la seguridad internacional por otros canales. Con la caída de la Unión Soviética, el papel asociado a la soberanía de los Estados, y la no injerencia en los asuntos locales, se relativizó. El papel del Consejo de Seguridad se vio favorecido, influyendo en los más caóticos focos de conflicto, mediante la disposición y la aquiescencia de las potencias y el establecimiento de intervenciones y misiones de paz. El número de vetos bajó sustancialmente, comparado a los anteriores 45 años de historia. La exitosa intervención, en términos militares, en la Guerra del Golfo pareció abrir un nuevo capítulo para el orden internacional –o el acuñado por George H. Bush “Nuevo Orden Mundial”-.

Este nuevo capítulo mostró intermitencias cuando se trató de conflictos intraestatales. Antes de Kosovo, el genocidio en Ruanda y la guerra en Bosnia fueron dos episodios en los que las potencias occidentales no pudieron aplicar los sistemas de seguridad que defendían, y fueron las poblaciones de esos países los principales afectados. Es otra demostración de lo intrincado que puede ser la política, en especial cuando se tratan de delicadas situaciones locales, como expone Grossi (1999). En ambos casos, los muertos se contaron en los cientos de miles. En Kosovo, el papel de la ONU tampoco fue decisivo; en las semanas anteriores a los bombardeos, el Consejo de Seguridad la ONU solo pudo poner en funcionamiento una serie de resoluciones, pero sin poder lograr los suficientes consensos como para elevar una autorización para la intervención militar. La OTAN terminó siendo la encargada de esta intervención, a través de la Allied Force Operation, ejecutando un bombardeo sistemático contra el ejército serbio en ambos países.

La polémica con respecto a la OTAN surge del papel de la misma en el conflicto, luego de haber actuado por sobre la voluntad de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Según Grossi, fue Estados Unidos el que no tuvo reparos en manejarse por fuera de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. La principal cuestión residía en la autorización de una acción militar contra un país que no había propiciado un acto de agresión contra otro país, lo cual no terminaría de justificar una actuación en consideración al capítulo VII de la Carta. También plantea Grossi el papel que jugó la interacción entre la OTAN y Naciones Unidas, el mayor garante de la paz y la seguridad internacional. Luego de las desavenencias en Bosnia, el papel de

123 Nos referimos al papel de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, más sus órganos subsidiarios.

ambas había despertado críticas y enojos por parte de la comunidad internacional. La situación en Kosovo era distinta.

Primero, Naciones Unidas no tenía desplegado en el territorio ningún tipo de operación de mantenimiento o establecimiento de paz. Tampoco era Kosovo un Estado de reciente independencia, sino seguía siendo parte integral del territorio serbio. Esto conducía, a una violación al principio de integridad territorial, al principio de soberanía estatal y la no intervención de sus asuntos internos. La respuesta occidental, en el plano diplomático, no difirió en demasía, ya que en ambos se planteó previamente una mesa de negociaciones en busca de un definitivo y duradero acuerdo de paz. El fracaso de Rambouillet y de los procesos de París dio claros indicios que la única manera de resolver este conflicto era mediante una acción militar (Grossi: 1999).

Los responsables de la Operación conformaban al llamado “Grupo de Contacto”, que también incluía a Rusia. El establecimiento de una troika negociadora, integrada por Rusia, EE.UU y Europa, intentó tranquilizar a los serbios, que desconfiaban de la transparencia del proceso (Knoll: 2008). De esta manera, confiaban tanto rusos como serbios, no habría lugar para ningún de imposición occidental para lograr una solución. La falla surge con la negativa de Milošević, una vez más, y la imposibilidad de poder seguir adelante con la tentativa de paz manteniendo al status quo. Era lógico e inminente que el capital político malgastado por el trío, especialmente por Occidente, obligaría a actuar sin dilaciones ni contrapropuestas.

Las desavenencias no se extinguirían por completo. En un episodio que se vivió con tensión (Grossi: 1999), los rusos efectuaron un bloqueo del aeropuerto internacional de Pristina, en un intento por desestabilizar momentáneamente la situación, ya que veían cómo la situación se iban alejando de su esfera de influencia. La rápida respuesta diplomática del eje atlántico, impidiendo la llegada de refuerzos rusos, más la intervención activa de Bulgaria y Rumania, puso freno a esta operación. La diplomacia rusa pudo, sin embargo, influir en la firma de un acuerdo que, contrario a las charlas de Rambouillet, aclaraba el panorama para un control de las fuerzas de Naciones Unidas. La OTAN seguiría en el terreno como la presencia internacional de seguridad, mediante el despliegue de la Kosovo Force (KFOR), fuerza destinada al mantenimiento del orden y la paz. Del trinomio entre Bruselas, Yugoslavia y Nueva York saldrían las disposiciones que determinaron el futuro inmediato de Kosovo, mediante la firma del Tratado de Kumanovo del 9 de junio de 1999. Era Naciones Unidas la que regresaba al primer plano, mediante el compromiso serbio de respetar una resolución del Consejo de Seguridad, que sería la conocida resolución 1244 del 10 de junio de 1999, estableciendo la creación y la puesta en marcha de una misión de paz en Kosovo, la UNMIK.

El papel de Naciones Unidas, la OTAN y la UE resultó ser fatídico para el devenir de Kosovo una vez terminada la guerra (Weller: 2008). Las principales tareas residían en

la reconstrucción y la reestructuración de la capacidad institucional del país. También resultó clave, mediante la UNMIK, el traslado de la administración hacia la misma, desplazando temporalmente la administración local a la espera de una resolución en torno al estatus final de la provincia serbia. Era claro que la UNMIK debía actuar en la reconstrucción de Kosovo, así como proveer de una “administración transicional, mientras estableciendo y supervisando el desarrollo de las provisionales estructuras democráticas de autogobierno, para asegurar las condiciones para una vida normal y pacífica para los habitantes de Kosovo” (Judah: 2008; 94).¹²⁴

124 La traducción es nuestra.

Conclusión

Pensar el conflicto étnico kosovar, o mejor dicho el conflicto étnico-religioso yugoslavo, nos retrotrae, como sudamericanos, a otras épocas. Hoy pensamos Sudamérica como un continente de hermanos que difícilmente, y menos por motivos étnicos o religiosos, tomarían las armas y se enfrentarían encarnizadamente por una porción de territorio. En los Balcanes, la historia es diferente: en apenas dos décadas la cantidad de guerras, independencias, secesiones y eventos para los libros de historia superan ampliamente la media. En Kosovo, sin ser la excepción, se recordarán para siempre, aunque serán el tiempo y los caprichos de la historia los que dictaminen de qué manera.

El objetivo de este trabajo nunca fue explicar quién posee la verdad y quién no. Para un territorio que ha sufrido numerosas alteraciones y modificaciones sustanciales, y que reviste de especial valor para ambos pueblos, la violencia ocurrida parece ser una consecuencia de un proceso histórico de larga data. La historia contemporánea de Kosovo está marcada por fuertes radicalismos, dentro del consecuente marco de la Federación Yugoslava, al considerar los vaivenes ideológicos que afectaron las poblaciones minoritarias y étnicamente diferentes que se encontraban habitando la provincia. Hablar de Milošević como el precursor de una historia de violencia con un trabajado desenlace es inevitable; un golpe de timón en 1989 que, de la mano de situaciones fortuitas (quizás no sea necesario ser tan cínico, y solamente resignarnos a considerarlas como premeditadas y fundamentalmente como desafortunadas), promulgó la discriminación como ley y como estandarte nacional, sometiendo a una población al embrujo de una situación confusa y profundamente preocupante. Para Kosovo la reverberación de los grupos paramilitares de accionar violento y, en un término que Estados Unidos parece amar y usar a mansalva, terrorista, fue la consecuencia de una situación que los grupos dirigentes políticos albanokosovares más antiguos y tradicionales no supieron amalgamar.

La escalada hasta marzo de 1999 abunda de atentados, masacres, negociaciones, ultimátum, declaraciones contradictorias. Al final, lo que abundaron fueron las bombas. El derecho internacional fue menoscabado, las organizaciones actuaron de manera intermitente, esquivándose entre ellas y actuando de la manera pragmática, en un resolutivo avasallamiento del derecho y de las instituciones pertinentes por parte de la lógica política de la época. Es impropio, sin embargo, adjudicar cualquier tipo de resentimiento a esta maniobra analizándola desde una óptica puramente operativa. Es cierto también que la Guerra Fría ha dejado sus secuelas, y este tipo de conflictos son la más pura y carnal prueba de ello.

El proceso de negociación en Kosovo, en las postrimerías del proceso de emancipación en los Balcanes, fue llevado a cabo por numerosos actores: no sólo los países involucrados, tanto directa como indirectamente, sino también organizaciones internacionales, ONGs, grupos de presión dentro de los propios Estados, células

paramilitares, personalidades destacadas. Es quizás esto que caracteriza a un conflicto que es prácticamente modelado por los vaivenes bélicos del siglo XXI, siendo considerado como tal por el furibundo involucramiento de llamadas “instituciones” de las relaciones internacionales. De todas maneras, no queremos confundir al lector con esa última oración: como hemos presentado desde el marco teórico, y como puede presentirse desde las hojas que componen este trabajo, siguió siendo el Estado el más influyente actor. Fueron las políticas nacionales de las potencias las que dictaminaron en gran medida las decisiones que luego se aplicarían en los Balcanes. No podríamos analizar el conflicto del estatus de Kosovo sin considerar previamente la coyuntura política de Estados Unidos, Rusia o de la Unión Europea. Creemos que, como ha sucedido en el pasado, los intereses económicos y políticos de las grandes potencias han prevalecido una vez más, en lo que fue un incesante y a veces repetitivo ir y venir en un cuadrilátero de premisas fuertemente encontradas.

Para el pueblo de Kosovo esto quizás sea solamente una nota de color, un pie de página en un capítulo que marcó el fin de la dominación extranjera, y el inicio de una independencia que muchos esperaban y deseaban pero que pocos imaginaban pudiera finalmente cumplirse. El reclamo kosovar por sobre la soberanía de una región históricamente ligada a un pueblo diferente al de la República Federal abre las puertas a diversas interpretaciones: desde el punto de vista social es posible argumentar la injusticia que un pueblo en un 90% de determinada etnia sea subyugado por un gobierno discriminatorio, al menos a luz de los acontecimientos más inmediatos, con escasísimas posibilidades de volver a conseguir una legitimidad que, mediante políticas inclusivas y con numerosos éxitos en el plan económico, supo conseguir durante las primeras décadas de la segunda posguerra.

Es necesario concluir también cómo el futuro de Kosovo quedó supeditado a una serie de negociaciones que desde el principio parecían destinadas a una única y posible solución. El desarrollo del proceso de negociaciones, desde la irrupción de UNMIK en 1999, tomó numerosos caminos y transitó por varias aristas, pero es posible que los propios diplomáticos estuviesen convencidos que solamente estaban insistiendo en un proceso para poner fin, o al menos disminuir, la violencia en la región. Como intentamos dejar en claro, tanto para serbios como para albanokosovares Kosovo era un territorio que trascendía lo político y lo económico. Tocaba las fibras más sensibles y calaba en lo más hondo de ambos orgullos nacionales. Por lo tanto, es lógico concluir que los países nunca iban a ponerse de acuerdo sin el osado involucramiento de la comunidad internacional. No parece acertado culpar a Serbia o a Kosovo por su comportamiento, viéndolo desde ambos balcones fue un típico conflicto secesionista en el que un país veía cómo una porción de su territorio empujaba y presionaba por separarse de ella, y cómo el otro país seguía una consigna histórica inmovible en una coyuntura favorable.

La experiencia anterior marcó las generaciones balcánicas mediante guerras y ofensivas militares; un experimento diplomático a largo plazo para definir la

soberanía de un país parecía una arriesgada estrategia, y que podría haber sido la chispa que prendiese otros conflictos congelados, tanto en los Balcanes como en otros lugares de Europa. Hasta el día de hoy, sin el instrumento revelador del paso del tiempo, parece haber sido el camino más acertado.

Estados Unidos y Rusia fueron los principales actores, tanto desde su unicidad como actores fundamentales del concierto internacional como de su fuerza avasalladora en el seno de las distintas organizaciones internacionales, principalmente Naciones Unidas. En un caso que evoca a la Guerra Fría, Estados Unidos, con aliados incondicionales en Francia y Reino Unido, pareció nunca dudar de otorgar los avales necesarios para que Kosovo se independizara, más un Rusia que, de la misma manera, mantuvo a rajatabla su aspiración al mantenimiento del status quo imperante. Muchas razones se esgrimieron en los años de las negociaciones para intentar explicar el porqué de la continua negativa rusa y el constante apoyo a los serbios. Como explicamos anteriormente, la geopolítica y las motivaciones económicas tomaron un papel fundamental, pero también lo fue la opinión popular, que mientras que presionaba al gobierno de Putin a devolver a Rusia a los grandes escenarios de la política mundial, devolvía a la dirigencia claras indicaciones sobre cómo abordar los numerosos conflictos separatistas en su propio territorio.

Para los Estados Unidos el conflicto pudo haber servido como un instrumento para revitalizar la confianza de sus ciudadanos y de sus políticos al sistema internacional. Las dificultades que tuvieron en lograr un rápido desenlace respetando los mecanismos de las organizaciones internacionales definitivamente atentaron contra esa causa. La contradicción surge, por lo tanto, desde el momento en el que el presidente Bush abogó tan frontalmente por la causa albanokosovar, en un arrebato que obligó a Washington a, no solamente mantener su postura, sino también elevar sus apuestas. Para Kosovo esto cayó de maravilla, como hemos intentado enfatizar en toda la investigación, ya que pudieron contar con la mayor potencia militar y cultural del mundo como su principal auspiciante. Cualquier intento de retractación, como en su momento manifestaron diplomáticos rusos, podría haber perjudicado la estabilidad de la región; el ambiente en los Balcanes, más allá de no haber presenciado grandes escenas de disturbios además de las ocurridas en 2004, fue siempre de una tensa y confusa calma.

El tercer componente, la Unión Europea, tuvo un gran desafío: la unidad de sus países miembros. La proceso liderado por la Troika tuvo ese particular misión, que resultó ser un éxito. Pero hubo momento en los que el sistema europeo, al menos en lo referente a la toma de decisiones como unidad, tambaleó. Las opiniones encontradas en el seno de la Unión, al menos aquella como la alemana, que no veía con buenos ojos imposiciones alejadas al derecho internacional, solo pudieron sortearse luego del agotamiento de todos los recursos diplomáticos, en lo que fue el otro gran éxito de la Troika.

Si hablamos de principales perjudicados, además de Serbia, tenemos que nombrar al sistema internacional, especialmente el organigrama de Naciones Unidas, vio a su Consejo de Seguridad reunirse una y otra vez en busca de acuerdos que finalmente nunca llegarían. La imposibilidad de liderar un acuerdo consensuado no hizo más que aumentar las dudas del propio sistema internacional en la real eficacia del Consejo de Seguridad, que hoy cuenta con las cavilaciones de no solamente países industrializados como Alemania o Japón, sino también de importantes países emergentes, como Brasil, India o Sudáfrica; todos están presionando para conseguir un mayor grado de participación en el proceso de toma de decisiones. El criterio del acotado número de miembros permanentes, que cuentan con capacidad de veto, lo que significa la posibilidad de obstruir cualquier tipo de iniciativa que no esté en conformidad con sus intereses, es el más criticado, y el primero en llevarse en cabo si una reforma de la Carta orgánica de Naciones Unidas se promulgase. Las consecuencias de esta inmovilidad no se tradujeron en consecuencias terribles en términos humanos, pero en otros conflictos, como el actual en Siria, la incapacidad del Consejo en actuar está costando la vida de miles de personas, en paralelo a la extensión de una guerra civil.

El futuro de Kosovo es incierto, los esfuerzos de los dirigentes kosovares y de los países que apoyaron y reconocieron la independencia del país debería centrarse en lograr, dentro de un marco temporal relativamente moderado, el apoyo de la mayor cantidad de países de la comunidad internacional. Desde ahí las urgencias económicas de Kosovo, posiblemente dentro de los marcos de las instituciones financieras de crédito y los foros internacionales de discusión, podrán ser mejor atendidas. El conflicto bilateral con Serbia no parece estar destinado a solucionarse en esta generación de políticos, pero es de esperar que con los años las posiciones, alentados por los beneficios de la integración europea y el desgaste del paso del tiempo, se suavicen. Aunque la experiencia histórica marca que en los Balcanes ese tipo de expectativas surge más de la esperanza que de la realidad.

Anexos

Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (doc. S/RES/1244)

10 de junio de 1999

El Consejo de Seguridad,

Teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

Recordando sus resoluciones 1160 (1998), de 31 de marzo de 1998, 1199 (1998), de 23 de septiembre de 1998, 1203 (1998), de 24 de octubre de 1998 y 1239 (1999), de 14 de mayo de 1999,

Lamentando que el cumplimiento no ha sido plenamente con los requisitos de estas resoluciones,

Decididos a resolver la grave situación humanitaria en Kosovo, República Federativa de Yugoslavia, y que prevea el retorno seguro y libre de todos los refugiados y desplazados a sus hogares,

Condenando todos los actos de violencia contra la población de Kosovo, así como todos los actos terroristas por cualquier parte,

Recordando la declaración hecha por el Secretario General el 9 de abril de 1999, expresando su preocupación por la tragedia humanitaria que tiene lugar en Kosovo,

Reafirmando el derecho de todos los refugiados y personas desplazadas a regresar a sus hogares en condiciones de seguridad,

Recordando la competencia y el mandato del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia,

Acogiendo con beneplácito los principios generales de una solución política a la crisis de Kosovo aprobó el 6 de mayo de 1999 (S/1999/516, anexo 1 de esta resolución) y acogiendo con satisfacción también la aceptación por la República Federativa de Yugoslavia de los principios enunciados en los puntos 1 a 9 del documento presentado en Belgrado el 2 de junio de 1999 (S/1999/649, anexo 2 de la presente resolución), y la República Federativa de Yugoslavia, de acuerdo con ese documento,

Reafirmando el compromiso de todos los Estados miembros a la soberanía y la integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás Estados de la región, tal como se establece en el Acta Final de Helsinki y en el anexo 2,

Reafirmando el llamamiento formulado en resoluciones anteriores de la autonomía sustancial y una verdadera administración propia para Kosovo,

Determinando que la situación en la región sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

Decidida a garantizar la seguridad y la seguridad del personal internacional y la aplicación de todos los interesados de sus obligaciones en virtud de la presente resolución, y de actuar para estos efectos en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Decide que una solución política a la crisis de Kosovo debe basarse en los principios generales en el anexo 1 y como se especifica en los principios y demás elementos requeridos en el anexo 2;
2. Agradece la aceptación por la República Federativa de Yugoslavia de los principios y demás elementos necesarios mencionados en el apartado 1 anterior, y exige la plena cooperación de la República Federativa de Yugoslavia en su rápida aplicación;
3. Demanda, en particular, que la República Federativa de Yugoslavia ponga fin de inmediato y verificable de la violencia y la represión en Kosovo, y comenzar y completar el retiro gradual verificable de Kosovo de todas las fuerzas militares, policiales y paramilitares conforme a un calendario rápido, con los que la despliegue de la presencia internacional de seguridad en Kosovo se sincronizarán;
4. Confirma que después de la retirada de un número convenido de serbia y el ejército yugoslavo y la policía se le permitirá regresar a Kosovo para desempeñar las funciones de conformidad con el anexo 2;
5. Decide sobre el despliegue en Kosovo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de presencias internacionales civil y de seguridad, con el equipo adecuado y personal que sea necesario, y acoge con satisfacción el acuerdo de la República Federativa de Yugoslavia a esas presencias;
6. Solicita al Secretario General que, en consulta con el Consejo de Seguridad, un representante especial para el control de la aplicación de la presencia civil internacional, y pide además al Secretario General que dé instrucciones a su Representante Especial para coordinar estrechamente con la presencia internacional de seguridad para asegurar que tanto las presencias operar con los mismos objetivos y en un marco de apoyo mutuo;

7. Autoriza Estados miembros y las organizaciones internacionales pertinentes para establecer la presencia internacional de seguridad en Kosovo, tal como figura en el punto 4 del anexo 2, con todos los medios necesarios para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 9 infra;

8. Afirma la necesidad de que el despliegue rápido y temprano de efectivos presencias internacionales civil y de seguridad en Kosovo, y exige que las partes cooperen plenamente en su despliegue;

9. Decide que las responsabilidades de la presencia internacional de seguridad a desplegarse y actuar en Kosovo se incluyen:

Disuadir reanudación de las hostilidades, el mantenimiento y en caso necesario la aplicación de un alto el fuego, y asegurar el retiro y evitar el regreso a Kosovo de la República Federal y militares, la policía y las fuerzas paramilitares, salvo lo dispuesto en el punto 6 del anexo 2;

1. Disuadir a las partes de que reanuden las hostilidades, manteniendo y, en caso necesario, imponiendo la cesación del fuego, y asegurar el retiro y evitar el regreso a Kosovo de las fuerzas militares, policiales y paramilitares de la Federación y de la República, excepto según lo previsto en el punto 6 del anexo 2;
2. La desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) y otros grupos armados albanokosovares a lo dispuesto en el párrafo 15 infra;
3. Establecer un entorno seguro en el que los refugiados y personas desplazadas puedan regresar con seguridad, la presencia internacional civil pueda funcionar, una administración de transición puede ser establecida, y la ayuda humanitaria puede ser entregado;
4. Garantizar la seguridad pública y el orden hasta que la presencia internacional civil pueda asumir la responsabilidad de esta tarea;
5. La supervisión de la remoción de minas hasta que la presencia civil internacional puede, en su caso, asumir la responsabilidad de esta tarea;
6. Apoyar, según proceda, y en estrecha coordinación con la labor de la presencia civil internacional;
7. La realización de vigilancia fronteriza que sean necesarias;

Garantizar la protección y la libertad de circulación de la misma, la presencia internacional civil y otras organizaciones internacionales;

10. Autoriza el Secretario General, con la asistencia de las organizaciones internacionales pertinentes, para establecer una presencia internacional civil en Kosovo a fin de proporcionar una administración interina para Kosovo en virtud del cual el pueblo de Kosovo disfrutar de una autonomía sustancial dentro de la República Federativa de Yugoslavia, y que proporcionarán a la administración de

transición, mientras se establece y supervisa el desarrollo del autogobierno democrático de instituciones provisionales de gobierno para garantizar las condiciones para una vida pacífica y normal para todos los habitantes de Kosovo;

11. Decide que las principales responsabilidades de la presencia civil internacional se incluyen:

Promover el establecimiento, en espera de una solución definitiva, de una autonomía sustancial y autogobierno en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y de los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648); Realización de funciones administrativas civiles básicas donde y mientras sea necesario; Organizar y supervisar el desarrollo de las instituciones provisionales de autogobierno democrático y autónomo a la espera de una solución política, incluida la celebración de las elecciones; La transferencia, según se establezcan estas instituciones, sus responsabilidades administrativas, mientras que la supervisión y el apoyo a la consolidación de las instituciones provisionales locales de Kosovo y la paz otras actividades de fomento; Facilitar un proceso político encaminado a determinar el futuro estatuto de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648); En una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones establecidas en virtud de un arreglo político; Apoyo a la reconstrucción de infraestructuras básicas y la reconstrucción económica de otro tipo; Apoyar, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, ayuda humanitaria y de socorro en casos de desastre; De mantener la ley y el orden público, incluido el establecimiento de fuerzas de policía locales y, mientras tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo; Protección y promoción de los derechos humanos; Asegurar el retorno seguro y sin trabas de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo; 12. Enfatiza la necesidad de coordinar las operaciones de socorro humanitario, y para la República Federativa de Yugoslavia a permitir el acceso sin trabas a Kosovo de las organizaciones de ayuda humanitaria y cooperar con esas organizaciones a fin de garantizar la entrega rápida y eficaz de la ayuda internacional; Alienta a todos los Estados miembros y las organizaciones internacionales para contribuir a la reconstrucción económica y social, así como para el regreso seguro de los refugiados y personas desplazadas, y subraya en este contexto la importancia de convocar una conferencia internacional de donantes, en particular para los fines establecidos en el apartado 11 (g) anterior, en la fecha más temprana posible;

1. Demanda la cooperación plena de todos los interesados, incluida la presencia internacional de seguridad, con el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia;

2. Demanda que el ELK y otros grupos armados albanokosovares fin de inmediato todas las acciones ofensivas y cumplir con los requisitos de la desmilitarización que

fijados por el jefe de la presencia internacional de seguridad en consulta con el Representante Especial del Secretario General;

3. Decide que las prohibiciones impuestas en el párrafo 8 de la resolución 1160 (1998) no se aplicará a las armas y pertrechos militares para el uso de las presencias internacionales civil y de seguridad;

4. Agradece los trabajos en curso en la Unión Europea y otras organizaciones internacionales para desarrollar un enfoque global para el desarrollo económico y la estabilización de la región afectada por la crisis de Kosovo, incluida la aplicación de un Pacto de Estabilidad para Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de fomentar la promoción de la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional;

5. Demanda que todos los Estados de la región que cooperen plenamente en la aplicación de todos los aspectos de la presente resolución;

6. Decide que las presencias internacionales civil y de seguridad se establezcan por un período inicial de 12 meses, para continuar después a menos que el Consejo de Seguridad decida otra cosa;

7. Solicita al Secretario General que informe al Consejo a intervalos regulares sobre la aplicación de la presente resolución, incluidos los informes de los jefes de las presencias internacionales civil y de seguridad, los primeros informes que se presentarán dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de esta resolución ;

8. Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión.

Resumen del Reporte Eide

7 de octubre de 2005

Nota: Este resumen está incluido en la primera parte de la carta del Secretario General de las Naciones Unidas al Presidente del Consejo de Seguridad, documento S/2005/63.

This report contains a comprehensive review of the situation in Kosovo with the aim of assessing whether the conditions are now in place for initiating and conducting the future status process. The review has also been used to seek progress on the ground and to contribute to an environment conducive to taking the political process forward.

Following a period of political stagnation and widespread frustration, Kosovo has entered a new period of dynamic development. A political process is under way and is gaining momentum. It is based on a comprehensive political strategy, which includes the prospects for a future status process.

The standards implementation process is an important part of this dynamic. The record of implementation so far is uneven. Particular progress has been made in the development of new institutional frameworks. After the end of the conflict in 1999, there was a total institutional vacuum in Kosovo. Today, a comprehensive set of institutions has been established which includes executive, legislative and judicial bodies at the central as well as the local levels. Much progress has also been achieved in the development of a sustainable legal framework. The legislative work of the Assembly, the Government and UNMIK has been ambitious, covering essential areas of public life and the economy. Systems providing public services have been put in place across most of Kosovo. A civil service is taking shape. Over the recent period, a significant transfer of competences has occurred. The local leaders have gradually assumed ownership of their own institutions.

The development of new institutions is undermined by a strong tendency among politicians to see themselves as accountable to their political parties rather than to the public they serve. Appointments are, therefore, regularly made on the basis of political and clan affiliation rather than competence.

The Kosovo Serbs have chosen to stay outside the central political institutions and maintain parallel structures for health and educational services. The Kosovo Serbs fear that they will become a decoration to any central-level political institution, with little ability to yield tangible results. The Kosovo Albanians have done little to dispel this fear. The interests of the Kosovo Serbs would be better served if their representatives returned to the Assembly. The Kosovo Albanian parties should stimulate such a process. The time has also come for Belgrade to abandon its negative position towards Kosovo Serb participation.

With regard to the economy, significant progress has been made. Economic structures have been established and modern legislation exists in many essential areas. Nevertheless, the current economic situation remains bleak. The unemployment rate is still high and poverty is widespread. Grave problems exist with regard to lack of public income as well as an antiquated energy sector. To improve the situation, serious efforts must be undertaken. There are, however, positive longer-term prospects. The privatization process is well under way. It could have a direct and positive impact on the economy in Kosovo as many of the socially owned enterprises have been idle. However, the privatization process could lead to discrimination in employment along ethnic lines and affect the sustainability of minority communities. It is important to avoid such negative effects. Kosovo also has valuable and unexploited natural resources, which would turn Kosovo into an energy exporter in an energy-hungry region.

If a future status process is launched, this will certainly have a positive effect on the economy of Kosovo. However, the Kosovo authorities must understand that they cannot depend on the international community to solve their problems. They must take steps to ensure that shortcomings are addressed. Investment and integration will depend not only on status, but also on a predictable and stable Kosovo, where the rule of law is respected.

Today, the rule of law is hampered by a lack of ability and readiness to enforce legislation at all levels. Respect for the rule of law is inadequately entrenched and the mechanisms to enforce it are not sufficiently developed. The Kosovo Police Service (KPS) is gradually taking on new and more demanding tasks. However, crimes of a more serious nature or with ethnic dimensions remain difficult for the KPS to address. The Kosovo justice system is regarded as the weakest of Kosovo's institutions. The civil justice system is of particular concern, its increasing backlog of cases now stands at several tens of thousands. Combating serious crime, including organized crime and corruption, has proven to be difficult for the KPS and the justice system. It is hindered by family or clan solidarity and by the intimidation of witnesses and of law enforcement and judicial officials. For inter-ethnic crime, the law enforcement mechanism is also weak.

Organized crime and corruption have been characterized as the biggest threats to the stability of Kosovo and the sustainability of its institutions. These are widespread phenomena, but their level is difficult to assess. The government has not taken the necessary administrative and legislative action to fight organized crime and to prevent corruption in provisional institutions.

The Kosovo police and judiciary are fragile institutions. Further transfer of competences in these areas should be considered with great caution. In a deeply divided society, which is still recovering from post-conflict trauma, the establishment of ministries of justice and the interior could lead to the impression that they have fallen under the control of one political party or one ethnic group. The transfer of competences in such sensitive areas cannot work without a firm oversight, intervention and sanctioning policy. In the light of the limitations of the police and judicial systems, there will be a need for a continued presence of international police with executive powers in sensitive areas. The current ongoing reduction in the number of international judges and prosecutors is premature and should be urgently reconsidered.

With regard to the foundation for a multi-ethnic society, the situation is grim. Kosovo leaders and the international community should take urgent steps in order to correct this picture. The overall security situation is stable, but fragile. The level of reported crime, including inter-ethnic crime, is low. However, on the ground, the situation is complex and troubling, especially for minority communities. There are frequently

unreported cases of low-level, inter-ethnic violence and incidents. This affects freedom of movement in a negative way. To correct this situation, it will be important to prosecute crime more vigorously. When perpetrators remain at large, a sense of impunity prevails. Belgrade should abstain from inflammatory comments, which could contribute to an insecure environment. Respecting property rights is one of the most urgent challenges with regard to ensuring a truly multi-ethnic society. At present, property rights are neither respected nor ensured. A great number of agricultural and commercial properties remain illegally occupied. This represents a serious obstacle to returns and sustainable livelihoods.

The overall return process has virtually come to a halt. The general atmosphere in many places is not conducive to return. Multi-ethnicity is often not seen as a goal. While overall statistics are hard to find, there is a widespread view that currently as many or more Kosovo Serbs are leaving Kosovo than are returning. A viable return process will require support and attention over a longer period of time, in particular to facilitate access to services and repossession of land. Greater attention will also be needed to those who have remained.

The return process is hampered by the fact that assistance is only provided to those who return to their home of origin. A more flexible policy of assistance should be considered to support the return of people to where they can live and not only to where they have lived. However, it must be ensured that a more flexible policy is not misused for political manipulation.

The continued existence of camps inside Kosovo is a disgrace for the governing structures and for the international community. The Roma camps in Plementina and Zitkovac are particularly distressing. They should be dealt with on an emergency basis.

The Serbian Orthodox religious sites and institutions represent a critical element of the spiritual fabric of Kosovo Serbs. They are also part of the world cultural heritage. There is a need to create a “protective space” around these sites, with the involvement of the international community, in order to make them less vulnerable to political manipulation.

To achieve sustainable return and viable minority communities, a wider decentralization process will be required. It could envisage enhanced competences in areas such as the police, justice, education, culture, the media and the economy. It could allow for horizontal links between Kosovo Serb majority municipalities. It would also facilitate the absorption of parallel structures into legitimate entities. However, it should not endanger central institutions in Kosovo or weaken Pristina’s authority. The international community must stand ready to assist in the establishment of arrangements for wider decentralization.

There will not be any good moment for addressing Kosovo's future status. It will continue to be a highly sensitive political issue. Nevertheless, an overall assessment leads to the conclusion that the time has come to commence this process.

The political process, which is now under way, must continue. Based on a comprehensive strategy, it has provided Kosovo with a political perspective. Kosovo having moved from stagnation to expectation, stagnation cannot again be allowed to take hold.

Further progress in standards implementation is urgently required. It is unlikely that postponing the future status process will lead to further and tangible results. However, moving into the future status process entails a risk that attention will be focused on status to the detriment of standards. It will require great effort to keep the standards implementation process on track. During the future status process, the international community will have a strong leverage to move standards implementation forward. That leverage must be fully exploited. Provided the future status process is properly handled, it can bring about further progress in standards implementation.

There is now a shared expectation in Kosovo and in Belgrade, as well as in the region, that the future status process will start. During this comprehensive review, there has been a gradual shift in the preparedness for such a process among the interlocutors. Furthermore, all sides need clarity with regard to the future status of Kosovo. It is of great importance that the future status process takes place at a time when the international community is still present in Kosovo in sufficient strength.

The future status process must be moved forward with caution. All the parties must be brought together — and kept together — throughout the status process. The end result must be stable and sustainable. Artificial deadlines should not be set.

Once the process has started, it cannot be blocked and must be brought to a conclusion.

The international community will need strength to carry the future status process forward. The United Nations has done a credible and impressive job in fulfilling its mandate in difficult circumstances. But its leverage in Kosovo is diminishing. Kosovo is located in Europe, where strong regional organizations exist. In the future, they — and in particular the European Union (EU) — will have to play the most prominent role in Kosovo. They will have the leverage required and will be able to offer prospects in the framework of the European integration process.

A future status process should be accompanied by a clear expression by the international community that it is determined to stay and support this process as well

as its outcome. The EU should, in the near term, consider stepping up its presence on the ground. When status has been determined, the EU will be expected to play a more prominent role, in particular with regard to the police and justice and in monitoring and supporting the standards process. The North Atlantic Treaty Organization (NATO) will also have to continue its presence. A United States contribution to the Kosovo Force (KFOR) is essential in order to provide a visible expression of continued engagement. The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) has a valuable asset in its field experience and expertise. This presence will continue to be required. A high representative or a similar arrangement should be considered, firmly anchored in the EU and with the continued involvement of the broader international community. A “Bonn Powers” arrangement could be envisaged in areas related to inter-ethnic issues.

A road map for integration into international structures would provide Kosovo with real prospects for the future. Belgrade will also need incentives for integration into Euro-Atlantic frameworks of cooperation. The EU decision to start negotiations with Serbia and Montenegro for a stabilization and association agreement represents a milestone in this respect.

Determining the future status of Kosovo will in itself be a demanding challenge. The international community must do the utmost to ensure that, whatever the eventual status, it does not become a failed status. Entering the future status process does not mean entering the last stage, but the next stage of the international presence.

The Contact Group's Guiding Principles for a Settlement of Kosovo's Status

7 de octubre de 2005

The Contact Group has considered UN Secretary-General's letter and Ambassador Kai Eide's report on the comprehensive review of the situation in Kosovo contained therein that were submitted to the UN Security Council on 7 October 2005.

The Contact Group supports the recommendation by the Secretary-General to the UN Security Council based on this report to launch a process to determine the future status of Kosovo in accordance with UNSC Res 1244. It welcomes the intention of the Secretary-General to appoint a Special Envoy to lead this process. The Contact Group looks forward to supporting the efforts of the Special Envoy and his team.

A negotiated solution should be an international priority. Once the process has started, it cannot be blocked and must be brought to a conclusion. The Contact Group calls on the parties to engage in good faith and constructively, to refrain from unilateral steps and to reject any form of violence. Those advocating violence will have no role. The Special Envoy can take appropriate action within his UUN mandate to suspend or

exclude any individual or group, if he judges that their actions are not conducive to progress.

The Contact Group calls on all parties to establish unified negotiating teams and agree on common positions.

The process should provide for the effective participation of the Kosovo Serbs and other Kosovo citizens and communities. Regional neighbors and other interested parties should also be consulted as necessary.

The progress of the status process will depend not only on the level of engagement by the parties but also on the conditions on the ground. The implementation of the standards laid down by the United Nations must continue during the status process and will be a factor in determining progress.

The Contact Group reaffirms the importance which it attaches to constructive and sustained dialogue at all levels between Belgrade and Pristina and between the different communities in Kosovo. It asks the authorities in Belgrade to actively encourage the Serbs of Kosovo to take their place in Kosovo's institutions.

The UN Security Council will remain actively seized of the matter. The final decision on Kosovo's Status should be endorsed by the UN Security Council.

The Contact Group therefore informs all the involved parties that the outcome of the Status process should be based on the principles set out below:

1. The settlement of the Kosovo issue should be fully compatible with international standards of human rights, democracy and international law and contribute to regional security.
2. The settlement of Kosovo's status should conform with democratic values and European standards and contribute to realizing the European perspective of Kosovo, in particular, Kosovo's progress in the Stabilization and Association Process, as well as the integration of the entire region in Euro-Atlantic institutions.
3. The settlement should ensure multi-ethnicity that is sustainable in Kosovo. It should provide effective constitutional guarantees and appropriate mechanisms to ensure the implementation of human rights for all citizens in Kosovo and of the rights of members of all Kosovo communities, including the right of refugees and displaced persons to return to their homes in safety.
4. The settlement should provide mechanisms to ensure the participation of all Kosovo communities in government, both on the central and on the local level. Effective structures of local self government established through the decentralization process should facilitate the coexistence of different communities and ensure equitable and improved access to public services.
5. The settlement of Kosovo's status should include specific safeguards for the protection of the cultural and religious heritage in Kosovo. This should include provisions specifying the status of the Serbian Orthodox Church's institutions and sites and other patrimony in Kosovo.

6. The settlement of Kosovo's status should strengthen regional security and stability. Thus, it will ensure that Kosovo does not return to the pre-March 1999 situation. Any solution that is unilateral or results from the use of force would be unacceptable. There will be no changes in the current territory of Kosovo, i.e. no partition of Kosovo and no union of Kosovo with any country or part of any country. The territorial integrity and internal stability of regional neighbors will be fully respected.
7. The status settlement will ensure Kosovo's security. It will also ensure that Kosovo does not pose a military or security threat to its neighbors. Specific provisions on security arrangements will be included.
8. The settlement of Kosovo's status should promote effective mechanisms to strengthen Kosovo's ability to enforce the rule of law, to fight organized crime and terrorism and safeguard the multiethnic character of the police and the judiciary.
9. The settlement should ensure that Kosovo can develop in a sustainable way both economically and politically and that it can cooperate effectively with international organizations and international financial institutions.
10. For some time Kosovo will continue to need an international civilian and military presence to exercise appropriate supervision of compliance of the provisions of the status settlement, to ensure security and, in particular, protection for minorities as well as to monitor and support the authorities in the continued implementation of standards.

Platform on the Future Status of Kosovo and Metohija

12 de junio de 2006

Introduction

The Serbian negotiating team is firmly committed to the view that the future status of Kosovo and Metohija must be the result of an agreement between the legitimate representatives of Serbia and Montenegro, on the one hand, and those of the Kosovo Provisional Institutions of Self-Government, on the other hand. The representatives of the international community play a very important role in the process; their mediation should contribute toward finding a peaceful, comprehensive and lasting solution.

A negotiated solution to the future status of Kosovo and Metohija is in every respect preferable to any kind of imposed solution. Only a negotiated solution creates the preconditions and provides an opportunity for peaceful coexistence between Serbs and Albanians (as well as the other ethnic communities in the province), makes economic and social recovery possible, and contributes to the historical reconciliation necessary to establish a common European perspective for all. A negotiated solution also has the advantage of being situated between two unacceptable extremes—the status Kosovo and Metohija had in the period 1989-1999, and independence, i.e., the creation of a new Albanian state.

The Serbian negotiating team holds that a realistic proposal for such a negotiated solution can be achieved through direct negotiations, as suggested in the 18 May 2006 letter of the President and the Prime Minister of the Republic of Serbia, who are also the co-chairmen of the Serbian negotiating team, to the Ministers of Foreign Affairs of

the Contact Group countries, to Mr. Xavier Solana, the High Representative for the CSDP of the European Union, and to Mr. Martti Ahtisaari, the Special Envoy of the UNSG for the Future Status of Kosovo.

The position of the Serbian negotiating team is that the future status of Kosovo and Metohija must be defined as substantial autonomy within Serbia and the State Union of Serbia and Montenegro. This document lays out the key elements of such a solution.

The Future Status of Kosovo and Metohija in International Law

International guarantees of the sovereignty and territorial integrity of Serbia and Montenegro. The future status of Kosovo and Metohija, conceived as a broad autonomy with international guarantees, must be fully compatible with international law and the fundamental principles of the international order. This implies that the future status of Kosovo and Metohija must not infringe the sovereignty and territorial integrity of Serbia and Montenegro as an internationally recognized state, a member-state of the United Nations, and a member of other international organizations.

The future status of Kosovo and Metohija should fully conform to the fundamental principles and norms of the international community, as well as to the specific documents of the international community that affirm the sovereignty and territorial integrity of Serbia and Montenegro. Any settlement of the future status of Kosovo and Metohija that would go against the existing international law, infringing the sovereignty and territorial integrity of Serbia and Montenegro, could only represent an imposed solution, and as such would have to be declared illegitimate, illegal, and invalid by the relevant institutions of Serbia and the State Union of Serbia and Montenegro.

General Agreement on the Future Status of Kosovo and Metohija. The political talks on the future status should be concluded by a general agreement which would be considered an international legal document. This Agreement would spell out all the essential features of the future status of Kosovo and Metohija, including both general principles and concrete provisions. The General Agreement would also specify the constitutional guarantees that would provide for the security of the Serbian and other non-Albanian communities (through decentralization as well as other institutional and legal guarantees). All parties to the Agreement would be bound to respect strictly its provisions.

The General Agreement should be in effect for a period of 20 years, with the possibility of extending its duration. Amendments to the Agreement could also be discussed at an earlier date with the consent of all interested parties.

The implementation of the future status defined by the General Agreement would be under international supervision. The security sector would be administered by an international force that would be given a new mandate.

1. Participants, signatories and guarantors of the Agreement. The parties to the Agreement are Serbia and Montenegro, the PISG in the province, and the international community, i.e., the United Nations, whose representatives operate

within a mandate granted by the Security Council. The Agreement must be accepted in its entirety by all three parties prior to its formal adoption. As subjects of international law, the signatories to the Agreement are Serbia and Montenegro on the one hand, and the United Nations, on the other. The signatories to the Agreement are at the same time its guarantors.

2. The obligations of the UN under the Agreement. In addition to its role as a guarantor of the Agreement, the United Nations would have specific duties and responsibilities, primarily in the security sector. The UN would maintain its military presence, and to some extent also its police presence in the province. The military presence of the UN presupposes the complete internal demilitarization of Kosovo and Metohija. The UN police would have a general supervisory role with respect to internal security.

3. Other features of the General Agreement. After the General Agreement is signed, the Security Council of the UN would adopt a new Resolution on Kosovo and Metohija. This Resolution would replace Resolution 1244 and confirm the status affirmed in the Agreement. Annual reports to the UN Security Council on status implementation would be instituted, with the possibility of modifying the modalities of the UN military and police presence (the number of soldiers and policemen, their rules of engagement, etc.)

The Future Status of Kosovo and Metohija: Constitutional Framework

General Solution. The General Agreement contains both general principles and concrete provisions that need to be enshrined in the Constitution of the Republic of Serbia and the new Constitution of Kosovo and Metohija. The new constitution of the province would thus be based on the General Agreement, reaffirming the obligations it contains, particularly those concerning the rights of the Serbian and other non-Albanian communities, including decentralization and other relevant institutional guarantees.

Substantial Autonomy. The Constitution of the Republic of Serbia would contain the following provisions defining the substantial autonomy of Kosovo and Metohija:

- Division of Competencies

1. The province would exercise all competencies except those reserved for Serbia or the State Union of Serbia and Montenegro.

2. The following competencies are reserved for either Serbia or the State Union, depending on the constitutional division of competencies between them: foreign policy, control of borders, monetary policy, customs policy, special customs inspections and control, final legal recourse in the protection of human rights, and the protection of Serbian religious and cultural heritage.

3. Kosovo and Metohija would have full financial autonomy in the sense that the province would conduct its own public finances (taxation, public revenues and expenditures, including investment). The province could accordingly receive loans from international financial institutions and secure foreign direct investment.

4. Certain forms of cooperation between Serbia and Kosovo and Metohija relating to the free movement of people, goods, capital and services would be constitutionally specified. Additional forms of cooperation would be established in sectors such as banking, the harmonization of fiscal policy, infrastructure, communications, etc. Such cooperation would contribute substantially to economic development and the process of European integration.

5. Given the proposed division of competencies, the effective functioning of either the central or the provincial government does not require Kosovo and Metohija to be politically represented in the representative bodies of Serbia and the State Union.

6. In the field of competencies reserved for Serbia or the State Union of Serbia and Montenegro, the Kosovo and Metohija authorities would have the right to give recommendations to the relevant institutions of central government.

- Institutions of Kosovo and Metohija

1. The constitutional powers of Kosovo and Metohija would be exercised through legislative, executive and judicial institutions.

2. The Kosovo and Metohija parliament would be directly elected. A certain number of seats in the parliament would be reserved for the representatives of Serbs and other non-Albanian communities. When the parliament is considering matters that are of vital interest to the Serb community, including provincial legislation, no decision would be considered valid unless a majority of Serb representatives votes in its favour.

3. The Government of Kosovo and Metohija, democratically elected in the provincial parliament, would exercise executive power.

4. The judicial power in the province would be exercised by municipal courts, district courts, and the Supreme Court of Kosovo and Metohija. The Constitutional Court of Kosovo and Metohija would be entrusted with constitutional oversight. The Constitutional Court of Serbia is the court of final recourse in the domain of human rights. In the judicial cases involving the rights of Serbs or other non-Albanians, the composition of the judicial body should be ethnically diverse; international judges should also continue to sit in such cases for the foreseeable future.

- International Relations

1. Kosovo and Metohija would have the right to maintain relations with states, provinces, regional and international organizations, provided that this does not require the status of a sovereign international subject. Such international cooperation must not be against the national interests of Serbia and the State Union of Serbia and Montenegro. Any international agreement resulting from such cooperation cannot be signed unless the Government of Serbia or the Council of Ministers of the State Union are properly consulted.

2. The province could have direct access to international financial institutions, in accordance with the provisions of the Constitution of the Republic of Serbia that would make this possible. This access would assume prompt and regular reporting to

the relevant central institutions in Serbia, and it would involve a measure of control by the National Bank of Serbia.

Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo

26 de marzo de 2007

Recomendación: El estatuto de Kosovo debe ser la independencia, supervisada por la comunidad internacional.

1. En noviembre de 2005, el Secretario General me designó su Enviado Especial para el proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo. Según mi mandato, ese proceso debía culminar en un acuerdo político que determine el estatuto futuro de Kosovo. Para llegar a ese acuerdo político, he mantenido a lo largo del año pasado intensas negociaciones con dirigentes de Serbia y de Kosovo. Mi equipo y yo mismo hemos hecho todo lo posible para conseguir un resultado que fuera aceptable para las dos partes. Pero, tras más de un año de conversaciones directas, negociaciones bilaterales y consultas de expertos, para mí ha quedado claro que las partes no son capaces de llegar a un acuerdo sobre el estatuto futuro de Kosovo.

2. Durante todo el proceso y en numerosas ocasiones, las dos partes reafirmaron sus posiciones, categórica y diametralmente opuestas: Belgrado pide la autonomía de Kosovo dentro de Serbia, en tanto que Pristina no aceptará nada que no sea la independencia. Incluso sobre cuestiones prácticas como la descentralización, los derechos comunitarios, la protección del patrimonio cultural y religioso y las cuestiones económicas sigue habiendo diferencias de concepto —casi siempre relacionadas con la cuestión del estatuto— y sólo se han podido lograr progresos modestos.

3. En mi mandato se especifica claramente que me corresponde determinar el ritmo y la duración del proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo sobre la base de consultas con el Secretario General, teniendo en cuenta la cooperación de las partes y la situación sobre el terreno. Creo firmemente que se han agotado las posibilidades de que las negociaciones den un resultado mutuamente aceptable sobre el estatuto de Kosovo. Por muchas conversaciones que se celebren, cualquiera que sea el formato, no será posible salir del punto muerto.

4. No obstante, la solución de este problema fundamental es urgente. Han transcurrido casi ocho años desde la aprobación de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, y el estatuto de Kosovo no puede seguir en el limbo. La incertidumbre sobre su estatuto futuro ha llegado a ser un importante obstáculo para el desarrollo democrático, la rendición de cuentas, la recuperación económica y la reconciliación interétnica en Kosovo. Esa incertidumbre provoca más estancamiento, polariza a las comunidades y trae consigo agitación social y política. Pretender lo contrario y oponerse o retrasar la solución del estatuto de Kosovo puede poner en peligro no sólo su propia estabilidad sino también la paz y la estabilidad de toda la región.

5. Ha llegado el momento de resolver la cuestión del estatuto de Kosovo. Tras de un examen atento de la historia reciente de Kosovo y de sus realidades actuales, y

teniendo en cuenta las negociaciones con las partes, he llegado a la conclusión de que la única opción viable para Kosovo es la independencia, supervisada durante un período inicial por la comunidad internacional. Mi propuesta integral de un acuerdo sobre el estatuto de Kosovo, que establece esas estructuras de supervisión internacional, sienta las bases para un futuro Kosovo independiente que sea viable, sostenible y estable y en el que todas las comunidades y sus miembros puedan vivir una existencia pacífica y digna.

La reintegración a Serbia no es una opción viable

6. Hace tiempo que una historia de enemistad y desconfianza ha venido creando antagonismos en las relaciones entre los albaneses y los serbios de Kosovo. Esa difícil relación se complicó todavía más con las acciones del régimen de Milosevic en los años noventa. Tras años de resistencia pacífica a las políticas de opresión de Milosevic —revocación de la autonomía de Kosovo, discriminación sistemática contra la gran mayoría albanesa en Kosovo y su exclusión efectiva de la vida pública— los albaneses de Kosovo terminaron por responder con la resistencia armada. Belgrado respondió a su vez con una represión reforzada y brutal que causó muchos muertos entre la población civil y provocó el desplazamiento y expulsión en escala masiva de albaneses de Kosovo, obligados a dejar sus hogares e incluso a salir de Kosovo. El dramático deterioro de la situación sobre el terreno provocó la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que culminó con la aprobación de la resolución 1244 (1999) el 10 de junio de 1999.

7. Durante los ocho últimos años, Kosovo y Serbia han sido gobernados en régimen de separación completa. El establecimiento, de conformidad con la resolución 1244 (1999) de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), que asumió todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en todo Kosovo, creó una situación en la que Serbia no ha ejercido ninguna autoridad de gobierno sobre Kosovo. Esto es una realidad que nadie puede negar; es irreversible. Una vuelta al dominio serbio en Kosovo no sería aceptable para la inmensa mayoría del pueblo de Kosovo. Belgrado no podría recuperar su autoridad sin provocar una oposición violenta. La autonomía de Kosovo dentro de las fronteras de Serbia —por muy teórica que esa autonomía pudiera ser— es simplemente indefendible.

Una administración internacional permanente no es sostenible

8. Aunque la UNMIK ha obtenido grandes resultados en Kosovo, la administración internacional en Kosovo no puede continuar. Bajo la autoridad de la UNMIK se han creado y desarrollado instituciones en Kosovo que cada vez más han asumido la responsabilidad de gestionar los asuntos públicos. Esto ha puesto en marcha un proceso político dinámico que ha reforzado las legítimas esperanzas del pueblo kosovar de poder hacerse cargo de sus propios asuntos y asumir la consiguiente responsabilidad. Esas esperanzas no pueden realizarse en el marco de una administración internacional permanente.

9. Además, aunque la UNMIK ha facilitado la creación de instituciones locales de autogobierno, no ha podido desarrollar una economía viable. La incertidumbre sobre

el estatuto político de Kosovo no le ha permitido acceder a las instituciones financieras internacionales ni integrarse plenamente en la economía regional, ni tampoco atraer a los capitales extranjeros que necesita para invertir en las infraestructuras básicas y remediar la pobreza y el desempleo generalizados. Al contrario de muchos de sus vecinos del oeste de los Balcanes, Kosovo tampoco puede participar eficazmente en un proceso significativo hacia la Unión Europea —que sería un poderoso motor para la reforma y el desarrollo económico en la región y el modo más eficaz de continuar el proceso de importancia vital de aplicación de las normas. En breve, la debilidad económica de Kosovo es fuente de inestabilidad social y política y su recuperación no podrá lograrse bajo el statu quo de la administración internacional. El desarrollo económico de Kosovo requiere una claridad y una estabilidad que sólo la independencia puede proporcionar

La única opción viable es la independencia con supervisión internacional

10. La independencia es la única opción para un Kosovo políticamente estable y económicamente viable. Sólo en un Kosovo independiente podrán ser las instituciones democráticas plenamente responsables de sus actos y rendir cuentas de ellos. Esto será de importancia vital para asegurar el respeto del estado de derecho y la protección eficaz de las minorías. Si persiste la ambigüedad política estarán en peligro la paz y la estabilidad de Kosovo y de la región. La independencia es la mejor salvaguardia contra ese peligro. También es la mejor oportunidad para establecer una asociación sostenible a largo plazo entre Kosovo y Serbia.

11. Aunque la independencia de Kosovo es la única opción realista por sí sola, la capacidad de Kosovo para hacer frente a los problemas relacionados con la protección de las minorías, el desarrollo de la democracia, la recuperación económica y la reconciliación social sigue siendo limitada. Es preciso desarrollar las instituciones políticas y jurídicas de Kosovo, con asistencia internacional y bajo supervisión internacional. Esto es especialmente importante para mejorar la protección de las poblaciones más vulnerables de Kosovo y su participación en la vida pública.

12. Las comunidades minoritarias de Kosovo —en particular los serbios de Kosovo— siguen viviendo en condiciones difíciles. La violencia de que fueron víctimas en el verano de 1999 y en marzo de 2004 ha dejado graves secuelas. Aunque los dirigentes de Kosovo han redoblado sus esfuerzos para establecer una relación con los serbios de Kosovo y mejorar la aplicación de las normas, la protección de los derechos de las comunidades minoritarias requiere un compromiso todavía mayor por parte de esas autoridades. Al mismo tiempo, los serbios de Kosovo tienen que participar activamente en las instituciones. Deben renunciar a su posición básica de no cooperación; solamente si ponen fin a su boicoteo de las instituciones de Kosovo podrán proteger eficazmente sus derechos y sus intereses.

13. En consecuencia, propongo que el ejercicio de la independencia de Kosovo y su cumplimiento de las obligaciones definidas en mi propuesta de Acuerdo, sean supervisados y apoyados durante un período inicial por una presencia civil y una presencia militar internacionales. Sus competencias deberían ser considerables,

aunque muy centradas en esferas de importancia crítica como los derechos comunitarios, la descentralización, la protección de la Iglesia Ortodoxa Serbia y el estado de derecho. Esas competencias deberían ejercerse para corregir las medidas que pudieran estar en contradicción con las disposiciones de la propuesta del Acuerdo y del espíritu con que esas disposiciones se redactaron. Reconociendo las debilidades actuales de Kosovo, la participación intensiva de la comunidad internacional debería extenderse también a la creación de capacidad institucional. Considero que la función de supervisión de la comunidad internacional solo terminaría cuando Kosovo hubiera aplicado las medidas expuestas en la propuesta del Acuerdo.

14. A pesar de esa fuerte participación internacional, las autoridades de Kosovo asumen la última responsabilidad de la aplicación de la propuesta de Acuerdo y deberán rendir cuentas al respecto. Esto sólo lo conseguirán con el compromiso y la participación activa de todas las comunidades, incluidos en particular los serbios de Kosovo.

Conclusión

15. Kosovo es un caso especial que requiere una solución especial. No crea un precedente para otros conflictos sin resolver. Al aprobar por unanimidad la resolución 1244 (1999), el Consejo de Seguridad reaccionó ante las acciones de Milosevic en Kosovo, negando a Serbia todo papel en su gobernanza, poniendo a Kosovo bajo la administración temporal de las Naciones Unidas y previendo un proceso político para determinar el futuro de Kosovo. La combinación de esos factores hace que las circunstancias de Kosovo sean extraordinarias.

16. Durante más de un año he llevado adelante el proceso político previsto en la resolución 1244 (1999), agotando todas las posibilidades de llegar a una solución negociada. Las posiciones irreconciliables de las partes han hecho que ese objetivo resulte inalcanzable. No obstante, al cabo de casi ocho años de administración de las Naciones Unidas, es urgente dar solución a la cuestión del estatuto de Kosovo. Mi recomendación de independencia, supervisada inicialmente por la comunidad internacional, tiene en cuenta la historia reciente de Kosovo, las realidades del Kosovo de hoy y la necesidad de estabilidad política y económica. Mi propuesta de Acuerdo, sobre la que se basará la independencia, arranca de las posiciones de las partes en el proceso de negociación y ofrece compromisos sobre muchas cuestiones a fin de llegar a una solución duradera. Insto al Consejo de Seguridad a que haga suya mi propuesta de Acuerdo. La conclusión de este último episodio de la disolución de la ex Yugoslavia permitirá que la región empiece un nuevo capítulo de su historia, basado en la paz, la estabilidad y la prosperidad para todos.

Disposiciones principales de la propuesta integral de Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo

26 de marzo de 2007

I. Consideraciones generales

1. La finalidad de la propuesta integral de Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo es definir las disposiciones necesarias para que en el futuro Kosovo sea viable,

sostenible y estable. Esa propuesta incluye medidas detalladas para garantizar la promoción y protección de los derechos de las comunidades y de sus miembros, la descentralización efectiva del gobierno y la salvaguardia y protección del patrimonio cultural y religioso de Kosovo. Además, el Acuerdo contiene diversas disposiciones constitucionales, económicas y de seguridad cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de un Kosovo multiétnico, democrático y próspero. Un importante elemento de la solución es el mandato que se asigne a una futura presencia internacional civil y militar en Kosovo encargada de supervisar la aplicación del Acuerdo y de ayudar a las autoridades competentes a asegurar la paz y la seguridad en todo Kosovo. Las disposiciones del Acuerdo tendrán precedencia sobre cualquier otra disposición legal vigente en Kosovo.

II. Disposiciones del Acuerdo

2. Gobierno de Kosovo. El Acuerdo define el marco básico para el futuro gobierno de Kosovo. Kosovo será una sociedad multiétnica que se gobernará a sí misma democráticamente respetando plenamente el principio de legalidad y el más alto grado de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente. Kosovo adoptará una Constitución que consagre esos principios. Aunque en el Acuerdo no se define una constitución completa, sí se definen los elementos fundamentales que deben formar parte de esa Constitución. Kosovo tendrá derecho a negociar y concertar acuerdos internacionales, incluido el derecho a solicitar su admisión en organizaciones internacionales.

3. Derechos de las comunidades. En lo que respecta a la protección y promoción de los derechos de las comunidades, el Acuerdo aborda los principales aspectos que han de ser objeto de esa protección, que incluyen la cultura, el idioma, la educación y los símbolos. El albanés y el serbio serán los dos idiomas oficiales de Kosovo, mientras que otros idiomas de las comunidades, como el turco, el bosnio y el romaní, tendrán la condición de idiomas de uso oficial. Para asegurar una representación adecuada de las comunidades en la vida pública, el Acuerdo define mecanismos específicos de representación en las instituciones fundamentales. Las comunidades que no son mayoritarias en Kosovo seguirán teniendo una representación garantizada en la Asamblea. Para proteger sus derechos en el proceso legislativo, el Acuerdo también dispone que las leyes importantes que interesan particularmente a las comunidades sólo podrán promulgarse con el consentimiento de la mayoría de sus representantes presentes y votantes en la Asamblea de Kosovo.

4. Descentralización. Las amplias disposiciones de descentralización tienen por objeto promover la gobernanza, la transparencia, la eficacia y la sostenibilidad fiscal del servicio público. La propuesta se centra en particular en las necesidades y preocupaciones concretas de la comunidad serbia de Kosovo, que disfrutará de un alto grado de control sobre sus propios asuntos. Los elementos de descentralización incluyen en particular: aumento de las competencias municipales en favor de los municipios en que los serbios de Kosovo sean mayoría (como en el área de la atención secundaria de salud y en la enseñanza superior); amplia autonomía municipal

en cuestiones financieras, incluida la capacidad para recibir una financiación transparente de Serbia; disposiciones sobre asociaciones intermunicipales y cooperación transfronteriza con las instituciones serbias; establecimiento de seis municipios nuevos o muy ampliados con mayoría de serbios de Kosovo.

5. Sistema de justicia. El Acuerdo contiene disposiciones concretas para garantizar que el sistema judicial sea un sistema integrado, independiente, profesional e imparcial. Prevé mecanismos para crear un sistema judicial que incluya a todas las comunidades y cuya composición, tanto en lo que se refiere a la judicatura como al ministerio fiscal, refleje el carácter multiétnico de Kosovo. Además, el Acuerdo dispone como elemento básico el acceso a la justicia de todas las personas en Kosovo.

6. Protección y promoción del patrimonio religioso y cultural. El Acuerdo atribuye gran importancia a garantizar la existencia y el funcionamiento sin trabas ni obstáculos de la Iglesia Ortodoxa Serbia de Kosovo. La Iglesia Ortodoxa Serbia y su organización interna serán reconocidas explícitamente por las autoridades de Kosovo, sus bienes serán inviolables y gozará de privilegios fiscales y aduaneros. Se crearán “zonas protegidas en torno a más de 40 lugares de importancia clave desde el punto de vista religioso y cultural. Sin perjuicio de la propiedad de los bienes en las zonas protegidas, se aplicarán restricciones específicas a las actividades dentro de esas zonas, a fin de garantizar la existencia y el funcionamiento pacífico de los principales lugares religiosos y culturales. La OTAN también proporcionará una seguridad física adicional a determinados lugares, hasta que la presencia militar decida que se han cumplido las condiciones para transferir sus responsabilidades de protección a la Fuerza de Policía de Kosovo.

7. Regreso de los refugiados y de personas desplazadas internamente y protección de sus bienes. Todos los refugiados y desplazados internos de Kosovo tendrán derecho a regresar y a reclamar sus bienes y posesiones personales sobre la base de una decisión voluntaria y justificada. El Acuerdo reafirma el principio de que las personas desplazadas deben poder regresar a un lugar de su elección en Kosovo y no sólo a su lugar original de residencia. El Acuerdo también pide a Kosovo y Serbia que cooperen plenamente, y al Comité Internacional de la Cruz Roja que resuelva la cuestión del paradero de las personas desaparecidas.

8. Economía. El Acuerdo contiene disposiciones específicas destinadas a promover y proteger el desarrollo económico sostenible en Kosovo. El Acuerdo establece procedimientos transparentes para resolver los litigios sobre bienes y para un proceso permanente de privatización, en ambos casos con participación internacional sustancial. Además, el Acuerdo define los mecanismos para determinar la parte de la deuda externa de Serbia que corresponde a Kosovo y para resolver la cuestión de la restitución de bienes.

9. Seguridad. El Acuerdo prevé un sector de la seguridad en Kosovo que sea profesional, multiétnico y democrático, y alienta una importante participación local en su creación, manteniendo al mismo tiempo el nivel de supervisión internacional necesario para que el resultado final en este sector sensible sea satisfactorio. La

Fuerza de Policía de Kosovo tendrá una estructura de mandos unificada en todo Kosovo y en la composición de la policía local se reflejará la composición étnica del municipio en que preste su servicio. En los municipios en que sean mayoritarios los serbios de Kosovo la Asamblea Municipal tendrá mayores competencias en la selección del Comandante del puesto de policía. En el plazo de un año a partir del final del período de transición de 120 días previsto en el Acuerdo se establecerá una Fuerza de Seguridad de Kosovo profesional y multiétnica. Esa Fuerza tendrá un máximo de 2.500 miembros en servicio activo y 800 en la reserva. El Acuerdo estipula que el actual Cuerpo de Protección de Kosovo sea disuelto en el plazo de un año después del fin del período de transición.

10. Futura presencia internacional. En general, Kosovo será responsable de la aplicación del Acuerdo. Para proteger y apoyar esa aplicación, el Acuerdo define la función y las facultades de las futuras presencias civil y militar internacionales.

11. Representante Civil Internacional. El Representante Civil Internacional, que ejercerá al mismo tiempo las funciones de Representante Especial de la Unión Europea y que será designado por un Grupo Directivo Internacional, asumirá la autoridad de supervisión última sobre la aplicación del Acuerdo. El Representante Civil no tendrá ninguna intervención directa en la administración de Kosovo, pero tendrá importantes facultades correctivas para asegurar el éxito de la aplicación del Acuerdo. Entre sus facultades estará la de anular las decisiones o textos legislativos aprobados por las autoridades de Kosovo y la facultad de sancionar y deponer a funcionarios públicos cuyos actos considere incompatibles con el Acuerdo. El mandato del Representante Civil Internacional durará hasta que el Grupo Directivo Internacional determine que Kosovo ha cumplido los términos del Acuerdo.

12. Misión europea de la política de seguridad y de defensa. La Misión vigilará, supervisará y asesorará sobre todas las cuestiones relacionadas con el estado de derecho en Kosovo. Tendrá facultades para investigar y procesar independientemente ciertos delitos y crímenes, tales como la delincuencia organizada, la delincuencia interétnica, los delitos financieros y los crímenes de guerra. Además, tendrá una autoridad ejecutiva limitada para asegurar que las instituciones encargadas del orden público en Kosovo sean eficaces y funcionales, por ejemplo en lo que se refiere al control de fronteras y al control de manifestaciones y disturbios.

13. Presencia Militar Internacional. La Presencia Militar Internacional será una misión militar dirigida por la OTAN. Continuará la tarea actual de la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) a fin de crear un entorno seguro en todo Kosovo, junto con el Representante Civil Internacional y en apoyo de las instituciones de Kosovo, hasta que dichas instituciones sean capaces de asumir la totalidad de las funciones de seguridad.

14. Misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Se pide que la Misión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, cuya presencia sobre el terreno es considerable, preste asistencia en la supervisión necesaria para la satisfactoria aplicación del Acuerdo.

III. Aplicación

15. Una vez que entre en vigor el Acuerdo, habrá un período de transición de 120 días durante el cual no cambiará el mandato actual de la UNMIK.

16. Durante el período de transición, la Asamblea de Kosovo, en consulta con el Representante Civil Internacional, asumirá la responsabilidad de aprobar una nueva Constitución y las leyes necesarias para la aplicación del Acuerdo y el establecimiento de las nuevas instituciones de Kosovo que requiere. La Constitución y la legislación entrarán en vigor inmediatamente después de concluido el período de transición.

17. Al final del período de transición, terminará el mandato de la UNMIK y todas las facultades legislativas y ejecutivas conferidas a la UNMIK serán transferidas en bloque a las autoridades de Kosovo, de conformidad con el Acuerdo.

18. Por último, en el plazo de nueve meses después de la entrada en vigor del Acuerdo se celebrarán elecciones generales y locales.

Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo de Martii Ahtisaari

26 de marzo de 2007

Artículo 1

Principios generales

1.1 Kosovo será una sociedad multiétnica, que se gobernará a sí misma democráticamente y respetando plenamente el principio de la legalidad por conducto de sus instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

1.2 El ejercicio de la autoridad pública en Kosovo se basará en la igualdad de todos los ciudadanos y el respeto del más alto grado de derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, así como en la promoción y protección de los derechos y las aportaciones de todas sus comunidades y sus miembros.

1.3 Kosovo adoptará una Constitución. La Constitución de Kosovo prescribirá y garantizará los mecanismos legales e institucionales necesarios para que Kosovo se rija por los más altos principios democráticos y para promover la coexistencia pacífica y próspera de todos sus habitantes. La Constitución incluirá, entre otros, los principios y las disposiciones del anexo I del presente Acuerdo.

1.4 Kosovo tendrá una economía de mercado abierto en régimen de libre competencia.

1.5 Kosovo tendrá derecho a negociar y concertar acuerdos internacionales y a solicitar su admisión en organizaciones internacionales.

1.6 El albanés y el serbio serán los idiomas oficiales de Kosovo. Los idiomas turco, bosniaco y romaní tendrán la condición de idiomas oficiales a nivel de municipio o de uso oficial de conformidad con la ley.

1.7 Kosovo tendrá sus propios símbolos nacionales, entre ellos una bandera, un sello oficial y un himno, que reflejarán su carácter multiétnico.

1.8 Kosovo no tendrá reivindicaciones territoriales contra ningún Estado o parte de él ni tratará de formar unión alguna con un Estado o parte de él.

1.9 Kosovo cooperará plenamente con todas las entidades que participen en la aplicación del presente Acuerdo y contraigan obligaciones en virtud de él. Se insta a Kosovo y a la República de Serbia a que cooperen de buena fe en las cuestiones relativas a la aplicación y materialización de las disposiciones del presente Acuerdo.

1.10 Se insta a Kosovo y a la República de Serbia a establecer una comisión conjunta para facilitar esa cooperación y para entablar y desarrollar relaciones de buena vecindad.

1.11 La comunidad internacional supervisará y vigilará la aplicación efectiva y eficiente del presente Acuerdo y tendrá todas las atribuciones necesarias para ello, como se indica en los anexos IX, X y XI. Kosovo cursará asimismo una invitación a la comunidad internacional para que le preste asistencia en el cumplimiento de sus obligaciones en este sentido.

Artículo 2

Derechos humanos y libertades fundamentales

2.1 Kosovo promoverá, protegerá y respetará el más alto grado de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos internacionalmente, incluidos los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y sus Protocolos. Kosovo adoptará todas las medidas necesarias a fin de ratificar el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y sus Protocolos.

2.2 Toda persona tendrá en Kosovo los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin discriminación de ningún tipo por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una comunidad, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. En Kosovo todos serán iguales ante la ley y tendrán, sin discriminación alguna, derecho a igual protección de la ley.

2.3 Los principios de no discriminación e igualdad de protección de la ley serán aplicados y respetados en particular en los ámbitos del empleo en la administración pública y las empresas públicas y del acceso a la financiación pública.

2.4 La Constitución de Kosovo prescribirá los mecanismos legales e institucionales para proteger, promover y hacer valer los derechos humanos de todas las personas en Kosovo, como se enuncia en el anexo I del presente Acuerdo.

2.5 Kosovo promoverá y respetará plenamente un proceso de reconciliación entre todas sus comunidades y sus miembros. Se establecerá un planteamiento integral y que tenga en cuenta las cuestiones de género para enfrentar su pasado, el que incluirá una amplia variedad de iniciativas de justicia de transición.

2.6 Todas las autoridades competentes de Kosovo cooperarán con los mecanismos o las organizaciones internacionalmente reconocidos de supervisión de los derechos humanos y darán acceso irrestricto a ellos.

Artículo 3

Los derechos de las comunidades y de sus miembros

3.1 Los habitantes que pertenezcan al mismo grupo nacional, étnico, lingüístico o religioso tradicionalmente presente en el territorio de Kosovo (en lo sucesivo las comunidades) tendrán los derechos específicos que se enuncian en el anexo II, además de los derechos humanos y las libertades fundamentales a que se hace referencia en el artículo 2 del anexo I del presente Acuerdo.

3.2 Kosovo garantizará la protección de la identidad nacional, étnica, cultural, lingüística o religiosa de todas las comunidades y sus miembros. Asimismo, establecerá los mecanismos constitucionales, legales e institucionales necesarios para promover y proteger los derechos de todos los miembros de las comunidades y para que ellos estén representados y participen efectivamente en los procesos decisorios y políticos, como se indica en los anexos I y II del presente Acuerdo.

3.3 Las autoridades de Kosovo se guiarán en su política y en la práctica por la necesidad de promover un espíritu de paz, tolerancia y diálogo intercultural e interreligioso entre todas las comunidades y sus miembros.

Artículo 4

Derechos de los refugiados y de las personas desplazadas internamente

4.1 Todos los refugiados y las personas desplazadas internamente de Kosovo tendrán derecho a regresar y a recuperar sus bienes y posesiones personales de conformidad con el derecho interno e internacional. Cada uno tendrá el derecho de decidir en forma libre e informada a qué lugar regresará.

4.2 Kosovo tomará todas las medidas necesarias a fin de facilitar y crear un entorno propicio para el regreso de los refugiados y personas desplazadas sobre la base de sus decisiones libres e informadas, y en condiciones de seguridad y dignidad, las que incluirán medidas para promover y proteger su libertad de desplazamiento y su derecho a no ser objeto de intimidación.

4.3 Kosovo cooperará plenamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que prestará asistencia a las autoridades competentes en cuanto a la protección y asistencia a quienes regresen y que, entre otras cosas, hará evaluaciones periódicas y publicará informes acerca de las condiciones del regreso y la situación de las personas desplazadas dentro de Kosovo, además de cooperar con otras organizaciones participantes en el proceso de regreso.

Artículo 5

Desaparecidos

5.1 Kosovo y la República de Serbia tomarán, de conformidad con las normas y los principios internos e internacionales, todas las medidas necesarias para constatar y proporcionar información acerca de la identidad, el paradero y el destino de las

personas desaparecidas, en plena cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y otros asociados internacionales según corresponda.

5.2 Kosovo y la República de Serbia seguirán participando en forma real, efectiva y sin demora indebida en el Grupo de Trabajo sobre Desaparecidos establecido en el marco del Diálogo de Viena y presidido por el Comité Internacional de la Cruz Roja o en el mecanismo sucesor similar que se establezca. El Presidente del Grupo de Trabajo presentará periódicamente informes públicos sobre la marcha de sus actividades. Kosovo y la República de Serbia reforzarán a sus respectivas instituciones de gobierno encargadas de contribuir a esta labor dándoles el mandato legal, la autoridad y los recursos necesarios para mantener e intensificar este diálogo y lograr la activa cooperación de todas las entidades que corresponda.

Artículo 6

Autonomía local y descentralización

6.1 Los municipios constituirán la unidad territorial básica para la autonomía local de Kosovo.

6.2 La autonomía local de Kosovo tendrá como base los principios de gobernanza, transparencia y eficiencia y eficacia en la administración pública, teniendo especialmente en cuenta las necesidades y los intereses concretos de las comunidades que no sean mayoritarias en Kosovo y de sus miembros.

6.3 Los municipios de Kosovo tendrán derecho a la cooperación intermunicipal y transfronteriza en cuestiones de interés común en el ejercicio de sus funciones, según se indica en el anexo III del presente Acuerdo.

6.4 Se trazarán nuevos límites municipales de conformidad con el apéndice del anexo III del presente Acuerdo.

Artículo 7

Patrimonio religioso y cultural

7.1 Kosovo velará en su territorio por la autonomía y protección de todos los credos religiosos y sus lugares.

7.2 La Iglesia Ortodoxa Serbia de Kosovo, con inclusión de su clero y otros afiliados, sus actividades y sus bienes, recibirá protección adicional de seguridad y protección de otra índole para el pleno disfrute de sus derechos, privilegios e inmunidades, como se indica en el anexo V del presente Acuerdo.

7.3 La Iglesia Ortodoxa Serbia de Kosovo será la única propietaria de sus bienes en Kosovo y tendrá facultades discrecionales exclusivas respecto de la administración de sus bienes y el acceso a sus recintos, como se indica en el anexo V del presente Acuerdo.

7.4 El Representante Civil Internacional establecerá un Consejo de Aplicación y Supervisión a fin de supervisar y facilitar la plena aplicación de las disposiciones y protecciones especiales conferidas en favor de la Iglesia Ortodoxa Serbia de Kosovo y de los lugares culturales y religiosos serbios, como se indica en el anexo V del presente Acuerdo.

Artículo 8

Cuestiones relativas a la economía y los bienes

8.1 Kosovo aplicará la política económica, social y fiscal que sea necesaria para una economía sustentable. A fin de apoyar, en particular, un sistema idóneo de cuentas públicas, Kosovo establecerá con la Comisión Europea, y en estrecha cooperación con el Fondo Monetario Internacional, un mecanismo de vigilancia fiscal. Kosovo consultará con el Representante Civil Internacional a los efectos de la preparación de su presupuesto.

8.2 La deuda externa de la República de Serbia que sea asignada a Kosovo como resultado del proceso de conciliación de la deuda indicado en el anexo VI del presente Acuerdo será considerada una obligación financiera de Kosovo.

8.3 Pasarán a Kosovo los bienes muebles e inmuebles de la República Federativa de Yugoslavia o de la República de Serbia que estén situados en territorio de Kosovo a la fecha del presente Acuerdo.

8.4 Las empresas públicas y las correspondientes obligaciones, así como las empresas de propiedad social y su activo que se encuentren actualmente comprendidas en la jurisdicción del Organismo Fiduciario de Kosovo serán reguladas en la forma indicada en el anexo VII del presente Acuerdo.

8.5 El Organismo Fiduciario de Pensiones de Kosovo seguirá teniendo en fideicomiso fondos privados para pensiones y los invertirá en forma prudente. El Organismo desempeñará sus funciones en forma independiente. El Directorio del Organismo cumplirá su deber fiduciario únicamente en interés de sus beneficiarios.

8.6 Kosovo reconocerá, protegerá y hará cumplir los derechos de las personas sobre los bienes muebles e inmuebles privados situados en Kosovo de conformidad con las normas y los principios internacionales establecidos. El Organismo de la Propiedad Inmobiliaria de Kosovo seguirá conociendo, de conformidad con el anexo VII del presente Acuerdo, de las reclamaciones relativas a bienes raíces privados, con inclusión de propiedades agrícolas y comerciales. Kosovo asignará prioridad a las cuestiones de restitución de bienes, incluidas las relativas a la Iglesia Ortodoxa Serbia, de conformidad con el anexo VII del presente Acuerdo.

8.7 Kosovo y la República de Serbia establecerán mayores vínculos económicos entre sí. Asimismo procurarán resolver directamente y de común acuerdo, teniendo en cuenta las normas y los principios internacionales pertinentes, las diferencias entre ellos y a que no se haga referencia en otra parte del presente Acuerdo. Se espera que Kosovo y la República de Serbia traten en forma equitativa y no discriminatoria de las reclamaciones financieras y relativas a bienes de los ciudadanos de cada uno de ellos y den a éstos acceso equitativo y no discriminatorio a sus jurisdicciones y mecanismos de solución de diferencias.

Artículo 9

El sector de la seguridad

9.1 Salvo que se disponga otra cosa en el presente Acuerdo, Kosovo tendrá autoridad en su territorio a los efectos de la policía, la seguridad, la justicia, la protección pública, la inteligencia, los servicios de emergencia civil y el control de fronteras.

9.2 Las instituciones de seguridad de Kosovo funcionarán de conformidad con los derechos humanos y los principios democráticos internacionalmente reconocidos y darán igual representación en sus filas a todas las comunidades, de conformidad con el artículo 4.4 del anexo II del presente Acuerdo.

9.3 El Representante Civil Internacional y la Presencia Militar Internacional, de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo y con sus respectivos mandatos, supervisarán y orientarán el desarrollo y la evolución de las instituciones de seguridad de Kosovo.

9.4 Se establecerá una nueva Fuerza de Seguridad de Kosovo, profesional y multiétnica, que formará un componente dotado de armamento ligero que esté en condiciones de desempeñar determinadas funciones de seguridad de conformidad con el anexo VIII del presente Acuerdo.

9.5 Kosovo establecerá una organización gubernamental, dirigida por civiles, para ejercer el control civil sobre la Fuerza de Seguridad de Kosovo de conformidad con el presente Acuerdo.

9.6 La Fuerza de Seguridad de Kosovo, tras haber cumplido sus objetivos, entre ellos el de facilitar la recuperación de Kosovo después del conflicto, será disuelta dentro del año siguiente a la conclusión del período de transición que se indica en el artículo 15 del presente Acuerdo.

9.7 Dejarán de funcionar todas las organizaciones no autorizadas por la ley para realizar actividades en el sector de seguridad de Kosovo.

Artículo 10

La Comisión Constituyente

10.1 El Presidente de Kosovo, en consulta con la Presidencia de la Asamblea de Kosovo, convocará una Comisión Constituyente para que, en consulta con el Representante Civil Internacional, redacte una constitución de conformidad con el presente Acuerdo e inmediatamente después de que éste entre en vigor.

10.2 La Comisión Constituyente estará integrada por 21 miembros kosovares, que tendrán los antecedentes profesionales correspondientes y la experiencia necesaria para estos efectos y que reflejarán la diversidad de la sociedad de Kosovo, teniendo debidamente en cuenta los principios internacionalmente reconocidos de la igualdad entre los géneros que se recogen en los instrumentos de derechos humanos a que se hace referencia en el artículo 2 del anexo I del presente Acuerdo. Quince miembros serán designados por el Presidente de Kosovo en consulta con la Presidencia de la Asamblea de Kosovo. Tres miembros serán designados por los miembros de la Asamblea cuyos escaños estén reservados para la comunidad serbia de Kosovo y otros tres serán designados por los miembros de la Asamblea cuyos escaños estén reservados para otras comunidades que no sean mayoritarias en Kosovo.

10.3 La Comisión establecerá mecanismos efectivos para informar al público acerca de su labor. El Representante Civil Internacional designará a representantes que presten asistencia en la labor de la Comisión, incluso en la formulación de su reglamento y en la evaluación de los modelos internacionales existentes para la redacción de constituciones.

10.4 La Asamblea no podrá aprobar oficialmente la Constitución hasta que el Representante Civil Internacional la haya certificado de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo. La Asamblea de Kosovo aprobará oficialmente la Constitución dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros actuales y tras las consultas del caso con los miembros de comunidades que no sean mayoritarias en Kosovo. Tras su aprobación oficial, la Constitución se considerará adoptada por la Asamblea de Kosovo y entrará en vigor en el primer día inmediatamente siguiente al término del período de transición, indicado en el artículo 15.1 del presente Acuerdo.

Artículo 11

Elecciones

11.1 Dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo, a más tardar, Kosovo organizará elecciones generales y municipales de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo y con los nuevos límites municipales definidos en el anexo III. Una autoridad internacional competente tendrá que certificar que las elecciones han cumplido las normas internacionales.

11.2 Tendrán derecho a votar en estas elecciones de conformidad con la ley todas las personas en edad de votar en el día de la elección y que, a la fecha de la entrada en vigor del presente Acuerdo, estén inscritas como residentes habituales o las que residan fuera de Kosovo, hayan salido de allí antes del 1° de enero de 1998 y al día de la entrada en vigor del presente Acuerdo cumplan los criterios para ser inscritas como residentes habituales.

Artículo 12

El Representante Civil Internacional

12.1 Un Grupo Directivo Internacional, integrado por partes internacionales interesadas de importancia clave designará a un Representante Civil Internacional y recabará la aprobación de la designación por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Representante Civil Internacional y el Representante Especial de la Unión Europea, designado por el Consejo de la Unión Europea, serán la misma persona.

12.2 El Grupo Directivo Internacional prestará apoyo e impartirá orientación al Representante Civil Internacional en el desempeño de su mandato.

12.3 El Representante Civil Internacional tendrá la responsabilidad general por la supervisión del presente Acuerdo y la autoridad definitiva en Kosovo acerca de su interpretación, según se indica en el anexo IX, en particular su artículo 2.

12.4 Como se señala en el anexo IX, se confiarán al Representante Civil Internacional ciertas atribuciones para asegurar y supervisar la plena aplicación del presente acuerdo, entre ellas la de adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir y

rectificar las transgresiones de sus disposiciones. También se conferirán atribuciones a la Misión de política europea de seguridad y defensa, con respecto a la cual el Representante Civil Internacional, en su calidad de Representante Especial de la Unión Europea, desempeñará las funciones de dirección que se indican en el anexo IX del presente Acuerdo.

12.5 Corresponderá al Representante Civil Internacional una función de coordinación general de las actividades de otras organizaciones internacionales en Kosovo en la medida en que se relacionen con su obligación de supervisar y asegurar la plena aplicación del presente Acuerdo indicada en el anexo IX.

12.6 El mandato del Representante Civil Internacional continuará hasta que el Grupo Directivo Internacional determine que Kosovo ha cumplido lo dispuesto en el presente Acuerdo. El Grupo Directivo Internacional impartirá orientación acerca de la abolición en última instancia del cargo de Representante Civil Internacional.

12.7 El Grupo Directivo Internacional realizará su primer examen del mandato del Representante Civil Internacional, sobre la base del estado de la aplicación del presente Acuerdo, a más tardar dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de éste.

Artículo 13

Apoyo internacional en cuanto al principio de legalidad

13.1 La Unión Europea establecerá una Misión de política europea de seguridad y defensa en relación con el principio de legalidad.

13.2 La Misión prestará asistencia a las autoridades de Kosovo en su empeño por llegar a la sostenibilidad y la rendición de cuentas y para desarrollar y reforzar más un poder judicial, una fuerza de policía y un servicio de aduanas independientes, asegurándose de que esas instituciones estén libres de injerencias políticas y actúen de conformidad con las normas internacionalmente reconocidas y con las prácticas recomendadas en Europa.

13.3 La Misión apoyará la aplicación del presente Acuerdo e impartirá formación, supervisión y asesoramiento respecto del principio de legalidad en general, conservando ciertas atribuciones con respecto, en particular, al poder judicial, la fuerza de policía y los servicios de aduanas y penitenciarios con arreglo a modalidades y durante el tiempo que determine el Consejo de la Unión Europea de conformidad con los anexos IX y X del presente Acuerdo.

Artículo 14

La Presencia Militar Internacional

14.1 La Organización del Tratado del Atlántico del Norte establecerá una presencia militar internacional en apoyo de la aplicación del presente Acuerdo, según se indica en su anexo XI.

14.2 La Presencia Militar Internacional consistirá en una fuerza dirigida por la OTAN que funcionará bajo la autoridad y con sujeción a la dirección y el control político del Consejo del Atlántico del Norte a través de la cadena de mando de la OTAN. La

presencia militar de la OTAN en Kosovo no obstará a la posibilidad de que otra organización internacional de seguridad, con sujeción a un mandato revisado, envíe en el futuro una misión militar de seguimiento.

14.3 La Presencia Militar Internacional colaborará estrechamente con el Representante Civil Internacional, la Misión de política europea de seguridad y defensa y otras organizaciones internacionales presentes en Kosovo y apoyará la labor de éstas a fin de supervisar y asegurar la plena aplicación del presente Acuerdo.

14.4 La Presencia Militar Internacional estará encargada de establecer un entorno seguro en todo el territorio de Kosovo, actuando junto con el Representante Civil Internacional y en apoyo de las instituciones de Kosovo, hasta el momento en que éstas puedan asumir una responsabilidad, caso por caso, de las tareas de seguridad desempeñadas por la Presencia Militar Internacional. Kosovo, con el apoyo del Representante Civil Internacional y de la Presencia Militar Internacional, establecerá un proceso que incluya un plan de transición para el traspaso en el curso del tiempo de las funciones de seguridad de la Presencia Militar Internacional.

14.5 Incumbirá a la Presencia Militar Internacional la responsabilidad general por la formación y el adiestramiento de la Fuerza de Seguridad de Kosovo e incumbirá a la OTAN la responsabilidad general por la preparación y el establecimiento de una organización del Gobierno dirigida por civiles para que ejerza el control civil respecto de esta Fuerza, sin perjuicio de las funciones del Representante Civil Internacional enunciadas en el anexo IX del presente Acuerdo.

Artículo 15

Disposiciones de transición y cláusulas finales

15.1 Con la entrada en vigor del presente Acuerdo comenzará un período de transición de 120 días de duración:

a) En el período de transición, la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) seguirá cumpliendo su mandato de conformidad con las resoluciones correspondientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en consulta con el Representante Civil Internacional. En ese período, la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo seguirá cumpliendo su mandato de conformidad con las resoluciones correspondientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Representante Civil Internacional tendrá autoridad para supervisar la aplicación del presente Acuerdo en el período de transición y formular recomendaciones a la Misión acerca de las medidas que habrá que tomar para asegurar el cumplimiento del Acuerdo.

b) El marco constitucional para el establecimiento de un gobierno autónomo provisional y otras leyes aplicables seguirán en vigor hasta que termine el período de transición en la medida en que no sean incompatibles con el presente Acuerdo.

c) La Asamblea de Kosovo aprobará oficialmente, de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo una nueva Constitución antes de que termine el período de transición.

d) Si la nueva Constitución no hubiese sido oficialmente aprobada al terminar el período de transición, la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo modificará el marco constitucional para el establecimiento de un gobierno autónomo provisional de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo. El marco constitucional modificado seguirá en vigor hasta que la Asamblea apruebe la nueva Constitución.

e) En el período de transición, la Asamblea de Kosovo, en consulta con el Representante Civil Internacional, aprobará oficialmente las leyes necesarias, especialmente las indicadas en el anexo XII del presente Acuerdo, para aplicar cabalmente las disposiciones de éste. Esas leyes, que no requerirán la aprobación ulterior ni promulgación de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, se considerarán oficialmente aprobadas por la Asamblea de Kosovo y entrarán en vigor inmediatamente después de la terminación del período de transición si son conformes con el presente Acuerdo y con la nueva Constitución o el nuevo marco constitucional para el establecimiento de un gobierno autónomo provisional modificado por la Misión. Hasta que esas leyes entren en vigor, las autoridades competentes de Kosovo tomarán todas las medidas necesarias para cerciorarse de que no se realice acto alguno que contravenga lo dispuesto en el presente Acuerdo.

f) En el período de transición, la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo y el Representante Civil Internacional o su representante presidirán conjuntamente grupos de trabajo a fin de formular con Kosovo los detalles y las modalidades del traspaso de autoridad.

g) Al final del período de transición terminará el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo y todas las facultades legislativas y ejecutivas conferidas a ella serán transferidas en bloque a las autoridades del Gobierno de Kosovo a menos que en el presente Acuerdo se disponga otra cosa. En ese momento, el Representante Civil Internacional y la Presencia Militar Internacional asumirán la plena responsabilidad por el desempeño de sus respectivos mandatos enunciados en el presente Acuerdo.

h) El régimen jurídico aplicable para el desempeño de todas las funciones residuales de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo será establecido en el período de transición mediante acuerdo entre las Naciones Unidas (la UNMIK) y Kosovo, en consulta con el Representante Civil Internacional.

15.2 La Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, en estrecha cooperación con el Representante Civil Internacional, asegurará una transición ordenada del marco legal actualmente en vigor al que se establezca en virtud del presente Acuerdo.

15.2.1 Los reglamentos de la UNMIK promulgados por el Representante Especial del Secretario General de conformidad con la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con inclusión de las directrices administrativas y las decisiones ejecutivas dictadas por el Representante Especial del Secretario General y las leyes promulgadas por la Asamblea de Kosovo, seguirán siendo aplicables a menos que se disponga otra cosa en el presente Acuerdo hasta que expire su validez o

hasta que sean derogados o reemplazados por leyes que rijan la misma materia de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo.

15.2.2 Kosovo seguirá estando obligado, sobre la base de la reciprocidad cuando proceda, en virtud de todos los acuerdos internacionales y otras disposiciones en materia de cooperación internacional concertados por la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo para Kosovo y en su representación que estén vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo. Kosovo respetará las obligaciones financieras contraídas por la Misión para Kosovo y en representación de éste en virtud de esos acuerdos o disposiciones.

Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo

4 de diciembre de 2007

Summary

1. We, a Troika of representatives from the European Union, the United States and the Russian Federation, have spent the last four months conducting negotiations between Belgrade and Pristina on the future status of Kosovo. Our objective was to facilitate an agreement between the parties. The negotiations were conducted within the framework of Security Council resolution 1244 (1999) and the guiding principles of the Contact Group (see S/2005/709). In the course of our work, the parties discussed a wide range of options, such as full independence, supervised independence, territorial partition, substantial autonomy, confederal arrangements and even a status silent “agreement to disagree”.

2. The Troika was able to facilitate high-level, intense and substantive discussions between Belgrade and Pristina. Nonetheless, the parties were unable to reach an agreement on the final status of Kosovo. Neither party was willing to cede its position on the fundamental question of sovereignty over Kosovo. This is regrettable, as a negotiated settlement is in the best interests of both parties.

Background

3. A political process to determine the future status of Kosovo, the last major issue related to Yugoslavia’s collapse, has been under way for over two years. The United Nations Secretary-General appointed Martti Ahtisaari as his Special Envoy in November 2005 to undertake the future status process envisioned in Security Council resolution 1244 (1999). After 15 months of United Nations-sponsored negotiations, President Ahtisaari prepared a Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, which included measures to protect Kosovo’s non-Albanian communities, and a recommendation that Kosovo should become independent subject to a period of international supervision. Pristina accepted the Ahtisaari Settlement in its entirety; Belgrade rejected it.

4. After a period of discussions in the Security Council, the Contact Group (France, Germany, Italy, Russia, the United Kingdom and the United States) proposed that a “Troika” of officials from the European Union, the United States and Russia undertake yet another period of negotiations with the goal of achieving a negotiated

agreement. On 1 August 2007, the Secretary-General welcomed this initiative, restated his belief that the status quo was unsustainable and requested a report from the Contact Group on these efforts by 10 December 2007. The United Nations Office of the Special Envoy for the Kosovo Future Status Process (UNOSEK) would be associated with the process by standing ready to provide information and clarification on request (see annex I).

The Troika's mission

5. Upon our appointment as Troika representatives, we vowed to “leave no stone unturned” in the search for a mutually acceptable outcome. In pursuit of this goal, we explained to the parties the principles that would guide our work. First, we reaffirmed that Security Council resolution 1244 (1999) and the November 2005 guiding principles of the Contact Group would continue to be our operating framework. Second, we noted that while the Ahtisaari Settlement was still on the table, we would be prepared to endorse any agreement the parties might be able to reach. Both sides were repeatedly reminded of their responsibility for success or failure of the process.

6. We also explained that the Troika had no intention of imposing a solution. Instead, the burden was on each party to convince the other side of the merits of its position. Although our role would be primarily to facilitate direct dialogue, we also intended to take an active role in identifying areas of possible compromise.

Working schedule

7. During the four months of our mandate, we undertook an intense schedule of meetings with the parties (see annex II). This schedule comprised 10 sessions, six of which consisted of face-to-face dialogue, including a final intensive three-day conference in Baden, Austria, as well as two trips to the region. During the process, Belgrade was represented by President Boris Tadić, Prime Minister Vojislav Koštunica, Foreign Minister Vuk Jeremić and Minister for Kosovo Slobodan Samardžić. Pristina was represented by the “Team of Unity” composed of President Fatmir Sejdiu, Prime Minister Agim Çeku, President of the Assembly Kolë Berisha, Hashim Thaçi and Veton Surroi. The Troika appreciated the fact that both delegations were represented at the highest possible level, underlining the importance they attached to the process. In addition to the joint sessions we arranged separate meetings with the parties in order to consult with them individually. Our sessions were long and often difficult, as we confronted a legacy of mutual mistrust and sense of historical grievance about the conflicts of the 1990s. The Contact Group supported our work, and its foreign ministers urged the parties to approach the negotiations with “creativity, boldness and in a spirit of compromise” (see annex III). We also sought, and received, pledges from the parties that neither would engage in provocative acts or statements during the process (see annexes IV and V).

8. As we began our work, we first explored the well-established positions of each side. Pristina restated its preference for Kosovo’s supervised independence and reconfirmed its acceptance of the Ahtisaari proposal. Belgrade rejected the Ahtisaari proposal and restated its preference that Kosovo be autonomous within Serbia. As a

result, there was no discussion of the Ahtisaari proposal nor any discussion that it should be modified. Both sides employed historical, functional, legal and practical arguments to support their preferred outcome. Belgrade elaborated its model of substantial autonomy to enhance the powers of an autonomous Kosovo and reduce those that it would reserve. It asserted that there would be no return to the pre-March 1999 situation. Pristina presented a draft “Treaty of Friendship and Cooperation”, which describes how Kosovo and Serbia, as independent states, could cooperate on issues of mutual concern, establish common bodies, enhance their commitment to multi-ethnicity and support each other’s Euro-Atlantic aspirations.

9. Despite our repeated call for fresh ideas and a spirit of compromise, neither side was able to convince the other to accept its preferred outcome. Encouraged by the Contact Group’s Ministerial Statement of 27 September (annex III), we undertook a more active approach. We developed our assessment in the form of the “Fourteen Points” of possible overlap in the parties’ positions (see annex VI). The parties responded to these points, without accepting them fully.

10. Under our guidance, the parties reviewed outcomes ranging from independence to autonomy, as well as alternate models such as confederal arrangements, and even a model based on an “agreement to disagree” in which neither party would be expected to renounce its position but would nonetheless pursue practical arrangements designed to facilitate cooperation and consultation between them. Other international models, such as Hong Kong, the Åland Islands and the Commonwealth of Independent States, were discussed. While it was broached, we did not dwell on the option of territorial partition, which was deemed unacceptable by both the parties and the Contact Group. None of these models proved to be an adequate basis for compromise. We concluded face-to-face negotiations between the parties at a high-level conference in Baden, Austria, from 26 to 28 November, where we again encouraged both sides to find a way out of the deadlock.

Conclusions

11. Throughout the negotiations both parties were fully engaged. After 120 days of intensive negotiations, however, the parties were unable to reach an agreement on Kosovo’s status. Neither side was willing to yield on the basic question of sovereignty.

12. Nevertheless, despite this fundamental difference on status, which the Troika was unable to bridge, we believe this process served a useful purpose. We gave the parties an opportunity to find a solution to their differences. Under our auspices, the parties engaged in the most sustained and intense high-level direct dialogue since hostilities ended in Kosovo in 1999. Through this process, the parties discovered areas where their interests aligned. The parties also agreed on the need to promote and protect multi-ethnic societies and address difficult issues holding back reconciliation, particularly the fate of missing persons and the return of displaced persons. Perhaps most important, Belgrade and Pristina reaffirmed the centrality of their European

perspective to their future relations, with both sides restating their desire to seek a future under the common roof of the European Union.

13. While differences between the parties remain unchanged, the Troika has nevertheless been able to extract important commitments from the parties. In particular, both parties have pledged to refrain from actions that might jeopardize the security situation in Kosovo or elsewhere and not use violence, threats or intimidation (see annex VII). They made these commitments without prejudice to their positions on status. Both parties must be reminded that their failure to live up to these commitments will affect the achievement of the European future that they both seek.

14. We note that Kosovo and Serbia will continue to be tied together due to the special nature of their relationship, especially in its historical, human, geographical, economical and cultural dimensions. As noted by Contact Group Ministers at their meeting in New York on 27 September, the resolution of Kosovo's status is crucial to the stability and security of the Western Balkans and Europe as a whole. We believe the maintenance of peace in the region and the avoidance of violence is of paramount importance and therefore look to the parties to stand by their commitments. We, furthermore, strongly believe that the settlement of Kosovo's status would contribute to the fulfilment of the European aspirations of both parties.

Declaración de Independencia de Kosovo

17 de febrero de 2008

Assembly of Kosovo,

Convened in an extraordinary meeting on February 17, 2008, in Pristine, the capital of Kosovo,

Answering the call of the people to build a society that honors human dignity and affirms the pride and purpose of its citizens,

Committed to confront the painful legacy of the recent past in a spirit of reconciliation and forgiveness,

Dedicated to protecting, promoting and honoring the diversity of our people,

Reaffirming our wish to become fully integrated into the Euro-Atlantic family of democracies,

Observing that Kosovo is a special case arising from Yugoslavia's non-consensual breakup and is not a precedent for any other situation,

Recalling the years of strife and violence in Kosovo, that disturbed the conscience of all civilised people,

Grateful that in 1999 the world intervened, thereby removing Belgrade's governance over Kosovo and placing Kosovo under United Nations interim administration,

Proud that Kosovo has since developed functional, multi-ethnic institutions of democracy that express freely the will of our citizens,

Recalling the years of internationally-sponsored negotiations between Belgrade and Pristina over the question of our future political status,

Regretting that no mutually-acceptable status outcome was possible, in spite of the good-faith engagement of our leaders,

Confirming that the recommendations of UN Special Envoy Martti Ahtisaari provide Kosovo with a comprehensive framework for its future development and are in line with the highest European standards of human rights and good governance,

Determined to see our status resolved in order to give our people clarity about their future, move beyond the conflicts of the past and realise the full democratic potential of our society,

Honoring all the men and women who made great sacrifices to build a better future for Kosovo,

Approves the Kosova declaration of independence:

1. We, the democratically-elected leaders of our people, hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign state. This declaration reflects the will of our people and it is in full accordance with the recommendations of UN Special Envoy Martti Ahtisaari and his Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement.
2. We declare Kosovo to be a democratic, secular and multi-ethnic republic, guided by the principles of non-discrimination and equal protection under the law. We shall protect and promote the rights of all communities in Kosovo and create the conditions necessary for their effective participation in political and decision-making processes.
3. We accept fully the obligations for Kosovo contained in the Ahtisaari Plan, and welcome the framework it proposes to guide Kosovo in the years ahead. We shall implement in full those obligations including through priority adoption of the legislation included in its Annex XII, particularly those that protect and promote the rights of communities and their members.
4. We shall adopt as soon as possible a Constitution that enshrines our commitment to respect the human rights and fundamental freedoms of all our citizens, particularly as defined by the European Convention on Human Rights. The Constitution shall incorporate all relevant principles of the Ahtisaari Plan and be adopted through a democratic and deliberative process.
5. We welcome the international community's continued support of our democratic development through international presences established in Kosovo on the basis of UN Security Council resolution 1244 (1999). We invite and welcome an international civilian presence to supervise our implementation of the Ahtisaari Plan, and a European Union-led rule of law mission. We also invite and welcome the North Atlantic Treaty Organization to retain the leadership role of the international military presence in Kosovo and to implement responsibilities assigned to it under UN Security Council resolution 1244 (1999) and the Ahtisaari Plan, until such time as Kosovo institutions are capable of assuming these responsibilities. We shall cooperate fully with these presences to ensure Kosovo's future peace, prosperity and stability.
6. For reasons of culture, geography and history, we believe our future lies with the European family. We therefore declare our intention to take all steps necessary to

facilitate full membership in the European Union as soon as feasible and implement the reforms required for European and Euro-Atlantic integration.

7. We express our deep gratitude to the United Nations for the work it has done to help us recover and rebuild from war and build institutions of democracy. We are committed to working constructively with the United Nations as it continues its work in the period ahead.

8. With independence comes the duty of responsible membership in the international community. We accept fully this duty and shall abide by the principles of the United Nations Charter, the Helsinki Final Act, other acts of the Organization on Security and Cooperation in Europe, and the international legal obligations and principles of international comity that mark the relations among states. Kosovo shall have its international borders as set forth in Annex VIII of the Ahtisaari Plan, and shall fully respect the sovereignty and territorial integrity of all our neighbors. Kosovo shall also refrain from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

9. We hereby undertake the international obligations of Kosovo, including those concluded on our behalf by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and treaty and other obligations of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia to which we are bound as a former constituent part, including the Vienna Conventions on diplomatic and consular relations. We shall cooperate fully with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. We intend to seek membership in international organisations, in which Kosovo shall seek to contribute to the pursuit of international peace and stability.

10. Kosovo declares its commitment to peace and stability in our region of southeast Europe. Our independence brings to an end the process of Yugoslavia's violent dissolution. While this process has been a painful one, we shall work tirelessly to contribute to a reconciliation that would allow southeast Europe to move beyond the conflicts of our past and forge new links of regional cooperation. We shall therefore work together with our neighbours to advance a common European future.

11. We express, in particular, our desire to establish good relations with all our neighbours, including the Republic of Serbia with whom we have deep historical, commercial and social ties that we seek to develop further in the near future. We shall continue our efforts to contribute to relations of friendship and cooperation with the Republic of Serbia, while promoting reconciliation among our people.

12. We hereby affirm, clearly, specifically, and irrevocably, that Kosovo shall be legally bound to comply with the provisions contained in this Declaration, including, especially, the obligations for it under the Ahtisaari Plan. In all of these matters, we shall act consistent with principles of international law and resolutions of the Security Council of the United Nations, including resolution 1244 (1999). We declare publicly that all states are entitled to rely upon this declaration, and appeal to them to extend to us their support and friendship.

Bibliografía

Artículos y Notas Periodísticos

1. AFP (2006): *Kosovo president takes aim at Serbia ahead of talks*. 2 de mayo.
2. AFP (2007): *Envoys bemoan failed Kosovo talks*. 3 de diciembre.
3. AKI (2006): *Kosovo: Ethnic Albanians 'Ready to Declare Independence'*. 9 de noviembre.
4. AKI (2007): *Serbia: PM and President Differ on Makeup of Future Government*. 2 de enero.
5. Associated Press (2006a): *We won't even talk about Kosovo's status with Serbia*. 4 de enero.
6. Associated Press (2006b): *US Envoy: Kosovo's Status Should Be Resolved in 06*. 22 de mayo.
7. Associated Press (2006c): *Kostunica says Serbs will never give up Kosovo*. 29 de junio.
8. Associated Press (2006d): *Ethnic Albanians, Serb leaders far apart on Kosovo's future*. 24 de julio.
9. Associated Press (2007a): *EU Presidency Statement on the submission today to the UN Security Council*. 22 de marzo.
10. Associated Press (2007b): *No Progress at Last-Ditch Kosovo Talks*. 30 de agosto.
11. B92 (2006): *Security Council discusses Kosovo*. 22 de septiembre.
12. B92 (2007a): *No decision on Kosovo from G8*. 4 de junio.
13. B92 (2007b): *Koštunica: Act of injustice and violence*. 11 de junio.
14. B92 (2007c): *Defense source: Ministry has contingency plans for Kosovo*. 24 de noviembre.
15. B92 (2007d): *Russia: Kosovo decisions outside UN illegal*. 11 de diciembre.
16. Balkan Insight (2007a): *Serbia Demands New Talks on Kosovo*. 16 de marzo.
17. Balkan Insight (2007b): *EU Warns Kosovo Leadership against Unilateral Action*. 21 de junio.
18. BBC News (1999): *Kosovo: A long way to go*. 13 de abril.
19. BBC News (2004): *No evidence over Kosovo drownings*. 4 de abril.
20. BBC News (2007): *Kosovo looms large in Serb poll*. 18 de enero.
21. BBC News (2008): *Serbia signs Gazprom energy pact*. 25 de enero.
22. BDnews24 (2007): *EU-US debate whether to call vote on Kosovo at UN*. 18 de julio.
23. De la Gorce (2000): *El sudeste europeo, bajo dominio de la OTAN*. Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur, nº 9. Marzo.
24. Derens (2003): *Kosovo en un punto muerto*. Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur, n. 44. Febrero 2003.
25. Dinmore & Dombey (2006): *Russia and China Give Assurance They Will Not Stand in Way of Kosovo Independence*. Financial Times. 15 de marzo.
26. Djuric (1993): *Preparémonos*. Diario El País (Madrid). 3 de junio.
27. DPA (2007): *Serbia Braces for Kosovo Diplomatic Showdown*. 9 de marzo.
28. El País (2007): *Sarkozy: "La UE ve inevitable la independencia de Kosovo"*. 14 de diciembre.

29. EU Observer (2007a): *EU splinter group emerges on Kosovo*. 1 de abril.
30. EUObserver (2007b): *EU expects Kosovo decision to be delayed until spring*. 13 de diciembre.
31. Garrigues Walker (2007): *Kosovo: la solución menos mala*. Diario El País (Madrid). 23 de noviembre.
32. German Press Agency (2006): *Serbia narrowly passes new constitution*. 29 de octubre.
33. Institute for War and Peace Reporting (2003): *Djindjić Launches Battle for Kosovo*, 10 de febrero.
34. International Herald Tribune (2007): *EU envoy warns against further delays to Kosovo status decision*. 6 de diciembre.
35. International Herald Tribune (2007): *UN urges independence for Kosovo*. 27 de marzo.
36. Kenney (1999): *Rolling Thunder: The Return*. The Nation. 14 de junio.
37. Morris (2007): *UN rift at west's plan for Kosovan nation*. Financial Times. 20 de diciembre.
38. ReliefWeb (2007): *United States blocks Kosovo deal, says Serbian PM*. 16 de octubre.
39. Reuters (2006): *Russia challenges UN power to impose Kosovo ruling*. 13 de Julio.
40. Reuters (2007a): *Kosovo says Yes to U.N. plan, Serbia says No*. 2 de febrero.
41. Reuters (2007b): *Russia Seeks New Mediator in Kosovo Talks*. 17 de marzo.
42. Reuters (2007c): *Ahtisaari expects Kosovo independence by year-end*. 19 de junio.
43. Reuters (2007d): *Russia rejects West's U.N. plan on Kosovo's future*. 17 de julio.
44. Reuters (2007e): *Kosovo tells envoy expects independence in 2007*. 11 de agosto.
45. Reuters (2007f): *Serbs to take West to International Court on Kosovo*. 10 de diciembre.
46. Reynolds (2008): *Legal furore over Kosovo recognition*. BBC News. 16 de febrero.
47. RFE/RL (2007): *Kosovo: Security Council Offers Little Suspense on Kosovo*. 20 de diciembre.
48. RFE/RL Reports (2005): *Kosovo: Independence or the Broadest Autonomy?* 5 de mayo.
49. Serbianna (2007): *Ahtisaari Plan Officially Dead*. 16 de junio.
50. Southeast European Times (2007): *Kosovo's Çeku warns of possible pullout from status talks*. 9 de agosto.
51. The Economist (2007): *Out with the UN, in with the EU*. 26 de julio.
52. The Independent (2007): *Bush feted as hero in Albania as he calls for independence for Kosovo*. 11 de junio.
53. Times of Malta (2007): *Kosovo election favorite promises Independence*. 18 de noviembre.
54. Voice of America (2007): *US, Europeans Revise Kosovo Independence Plan, Russia Renews Veto Threat*. 20 de junio.
55. Washington File (2006): *Kosovo parties report positive results from first round of talks*. 23 de febrero.

Documentos Oficiales

1. European Union (2006): *Letter from the EU Presidency to Member States of the Union*. 3 de noviembre.
2. Foreign and Commonwealth Office (1999): *FRY/KOSOVO: The way ahead; UK view on legal base for use of force*. 7 de octubre.
3. International Court of Justice (2010): *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. 22 de julio.
4. NATO (1999): *The situation in and around Kosovo*. 12 de abril.
5. Office of the Press Secretary (2007): *President Bush Participates in Joint Press Availability with Prime Minister of Albania, Dr. Sali Berisha*. 10 de junio.
6. Serbian Parliament (2007): *Resolution on UN Special Envoy Martti Ahtisaari's "comprehensive proposal for the Kosovo status settlement"*.
7. Seventh Extraordinary Sitting of the National Assembly of the Republic of Serbia in 2007 (2007). 24 de julio.
8. Statement by the Contact Group on the future of Kosovo (2006). 31 de enero.
9. Statement by the President of the Republic of Serbia (2007). 10 de marzo.
10. Statement by the Prime Minister of the Republic of Serbia (2007). 10 de marzo.
11. UN Press Release (2006): *'Unrealistic' Serb positions on Kosovo, charges UN envoy*. 31 de mayo.
12. United Nations (2007a): *Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council*. 26 de marzo.
13. United Nations (2007b): *Report of the Security Council Mission on the Kosovo Issue*. 4 de mayo.
14. United Nations (2007c): *Letter from the Secretary General to the President of the Security Council*. 10 de diciembre.
15. United Nations (2007d): *Address by HE Mr Boris Tadic, the President of the Republic of Serbia*. 27 de septiembre.
16. United Nations (2008a): *Statement by the Serbian Permanent Mission to the UN*. 16 de enero.
17. United Nations (2008b): *Address before the UNSC by Vuk Jeremic*. 14 de febrero.
18. United Nations (2008c): *Letter from the Secretary-General to His Excellency Mr Boris Tadic*. 12 de junio.
19. United Nations (2008d): *Backing Request by Serbia, General Assembly Decides to Seek International Court of Justice Ruling on Legality of Kosovo's Independence*. 8 de octubre de 2008.
20. UNMIK Media Monitoring (2009). 26 de marzo.
21. UNOSEK (2007): *Press Conference by UN Special Envoy Martti Ahtisaari*. 10 de marzo.
22. US State Department (2005): *Kosovo: A Way Forward?* 8 de noviembre. Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate.

Libros

1. Bennet (1995): *Yugoslavia's bloody collapse: Causes, Course and Consequences*. Hurst & Company. Londres.
2. Cohen (2001): *Serpent in the Bosom: The Rise and Fall of Slobodan Milošević*. Westview Press. Colorado, EEUU.
3. Crawford (2006): *The Creation of States in International Law*. Oxford University Press. Londres.
4. Daalder & O'Hanlon (2000): *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*. Brookings Institute Press. Washington D.C.
5. Derens (2008): *Le Piegé du Kosovo*. Editions Non Lieu. Paris.
6. Emmert (1990): *Serbian Golgotha: Kosovo 1389*. Columbia University Press. Nueva York.
7. Frye (2000): *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine*. Council on Foreign Relations. Nueva York.
8. Gagnon (2006): *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990*. Cornell University Press. Nueva York
9. Greenwood (2002): *Humanitarian intervention: the case of Kosovo*. En Finnish Yearbook of International Law. Kluwer Law. Helsinki. Finlandia.
10. Grossi (2000): *Kosovo, los límites del intervencionismo humanitario*. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires.
11. Gutiérrez Posse (2009): *Guía para el conocimiento de los elementos de derecho internacional público*. La Ley. Buenos Aires.
12. Hehir (2008): *Humanitarian Intervention after Kosovo*. Palgrave Macmillan. Eastbourne, Inglaterra.
13. Hudelist (1989): *Kosovo, bitka bez iluzija*. Zagreb. Citado en Kacarevic (1992): *Yugoslavia. La batalla de Kosovo*. En Brossat, Combe, Potel & Szurek (eds.): *En el este, memoria recuperada*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia, España.
14. ICISS (2001): *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. International Development Research Centre. Ottawa, Canadá.
15. Judah (2000): *The Serbs: History, Myth and the Destruction of Yugoslavia*. Yale University Press. New Haven, EEUU.
16. Judah (2008): *Kosovo: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press. Nueva York.
17. Jung (2003): *Shadow Globalization, Ethnic Conflicts and New Wars: A Political Economy of Intra-state War*. Routledge. Oxon, Londres.
18. Kacarevic (1992): *Yugoslavia. La batalla de Kosovo*. En Brossat, Combe, Potel, Szurek (eds.): *En el este, memoria recuperada*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia.
19. Keohane (1998): *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
20. Ker-Lindsay (2009): *Kosovo. The Path to Contested Statehood in the Balkans*. I. B. Tauris & Co. India.
21. Malcolm (1998): *Kosovo. A short story*. HarperPerennial. Nueva York.
22. Mombrú Ruggiero & Margetic (2010): *El Hacedor de Tesis*. Avellaneda.
23. Münkler (2005): *The New Wars*. Polity Press. Cambridge.

24. Perritt Jr. (2009): *The Road to Independence for Kosovo. A Chronicle of the Ahtisaari Plan*. Cambridge University Press. Nueva York.
25. Remiro Brotons (2007): *Derecho Internacional*. Tirant lo Blanch. Valencia.
26. Reno (2000): *Shadow States and the Political Economy of Civil Wars*. En Berdal & Malone (eds.): *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Lynne Rienner Publishers. Londres.
27. Transchel (2008): *The Breakup of Yugoslavia*. Chelsea House, New York.
28. Udovički, Jasminka & Ridgeway (edit.) (2000): *Burn This House*. Duke University Press. Londres.
29. Vickers (1998): *Between Serb and Albanian*. Columbia University Press, Nueva York.
30. Waltz (1979): *Theory of International Politics*. McGraw-Hill. Nueva York.

Publicaciones Especializadas

1. Antonenko (2007): *Russa and the Deadlock over Kosovo*. Russie.Nei.Visions. N° 21. Julio.
2. Arbour (2010): *Self-Determination and Conflict Resolution: From Kosovo to Sudan*. Discurso pronunciado ante el Carnegie Council for Ethics in International Affairs. International Crisis Group. 22 de septiembre.
3. Bermejo & Gutiérrez (2008): *Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo N° 41/2008. 24 de septiembre.
4. Bermejo (2008): *La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo N°7/2008.
5. Butler (2012): *Reform of the United Nations Security Council*. Penn State Journal of Law & International Affairs. Abril.
6. Caplan (1998): *International Diplomacy and the crisis in Kosovo*. International Affairs. Volumen 74. N° 4. Octubre.
7. Caplan (201): *The ICJ's Advisory Opinion on Kosovo*. United States Institute of Peace. PeaceBrief 55. 17 de septiembre.
8. ESI (European Stability Initiative) (2007): *Picture Story Tim Judah's Kosovo*. Septiembre.
9. Collier & Hoeffler (2004): *Greed and Grievance in Civil Wars*. Oxford Economic Papers. Volumen 56. N°4.
10. Felgenhauer (2007): *The Tactics and Strategic Goals of Russia's Stand on the Independence of Kosovo*. Real Instituto Elcano. 30 de noviembre.
11. Financial Times (2006): *Russia and China "pledge not to block new Kosovo"*. 14 de marzo.
12. Geci (2008): *Kosovo's Final Status Negotiation Process: A Way Out or Cul-de-Sac*. Tesis de maestría no publicada. Universidad de Malta. Malta.
13. ICG (2000): *Reaction in Kosovo to Koštunica's Victory*. Europe Briefing N°14. 10 de octubre.
14. IISS (1998): *The Kosovo Liberation Army*. International Institute for Strategic Studies, volumen 4, N° 7.
15. International Crisis Group (2001): *Peace in Presevo: Quick Fix or Long Term Solution?* Europe Report N°11610.

16. International Crisis Group (2004): *Collapse in Kosovo*. Europe Report N°155. 22 de abril.
17. International Crisis Group (2006): *Southern Serbia: In Kosovo's Shadow Europe*. Briefing N°4327.
18. International Crisis Group (2008): *Kosovo's First Month 2008*. Europe Briefing N°47.
19. Judah (2007): *Kosovo: Desde Rusia con amor*. Real Instituto Elcano. 19 de septiembre.
20. Kaldor (2005): *Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror*. Discurso pronunciado en London School of Economics. 2 de febrero.
21. Kalyvas (2001): "New" and "Old" Civil Wars: A Valid Distinction? World Politics. Volumen 54. N°1.
22. Keohane & Nye (1987): *Power and Independence Revisited*. International Organization. Volumen 41. N°4.
23. Kim & Woehrel (2008): *Kosovo and US Policy: Background to Independence*. Congressional Research Service. 20 de junio.
24. Knoll (2008): *The Kosovo Status Process and the Prospect of Sovereignty*. OSCE Yearbook (2008).
25. Köchler (1997): *The United Nations and International Democracy: The Quest for UN Reform*. International Progress Organization.
26. Koštunica (2006): *Serbia's European Integration*. 27 de junio. Royal United Services Institute.
27. Kramer & Džihić (2009): *Kosovo after Independence. Is the EU's EULEX Mission delivering on its Promises?* International Policy Analysis. Julio.
28. Mueller (2000): *Banality of Ethnic War*. International Security. Volumen 25. N°1,
29. Newman (2004): *The 'New Wars' Debate: A Historical Perspective is needed*. Security Dialogue. Volumen 35. N°2.
30. Orakhelashvili (2008): *Statehood, Recognition and the United Nations System: A Unilateral Declaration of Independence in Kosovo*. Max Planck Yearbook of United Nations Law. Volumen 12.
31. Peci, Dugolli & Malazogu (2006): *Negotiating Kosovo's final status*. Centre National de la Recherche Scientifique. Marzo.
32. Rubio Plo (2007): *La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos*. Real Instituto Elcano. 9 de agosto.
33. Thomas (ed.) (2003): *Sovereignty, Self-Determination, Intervention*. Lexington Books. Maryland, EEUU.
34. Tolksdorf (2009): *Kosovo Precedent – Applicable many Parts of the World, but not directly in the South Caucasus*. Caucasian Review of International Affairs. Volumen 3.
35. Trachsler (2010): *UN Security Council Reform: A Gordian Knot?* Center for Security Studies Zurich. N° 72. Abril.
36. Waters (2008): *Balkan Violence: Strains on Western Security Policy?* IU News Room. 18 de febrero.
37. Weller (2008): *Negotiating the final status of Kosovo*. Chaillot Paper, Institute for Security Studies. Diciembre.
38. WSWS (2008): *Kosovo's declaration of independence destabilises Europe*. 18 de febrero.

