

Un Kosovo viable

Sofía Sebastián

»» Poco más de un año después de la declaración de independencia del 18 de febrero de 2008, la situación política en Kosovo sigue siendo tan incierta como antes. Las divisiones entre las comunidades albanesa y serbia no han hecho sino empeorar. Las tensiones han sido agravadas por falta de coordinación en la intervención internacional, que se ha visto involucrada en la división política existente en Kosovo. Los esfuerzos internacionales se encuentran bajo la presión, por un lado, de Prístina –cuyo objetivo es la ejecución del plan Ahtisaari– y, por otro, de la estructura institucional paralela que se ha consolidado en las zonas de mayoría serbio-kosovar.

Fuerzas políticas y económicas firmemente arraigadas están poniendo en peligro la viabilidad de Kosovo a largo plazo. Es probable que la actual recesión económica intensifique las tensiones interétnicas. Los recientes comentarios de prensa se han centrado en la decisión de algunos Estados miembros de la UE, como España y el Reino Unido, de retirar sus tropas de Kosovo. Pero los problemas reales son de mayor calado. Para que Kosovo tenga futuro es necesario que la UE re-evalúe su política actual.

HISTORIA DE DOS CIUDADES

La declaración de independencia de Kosovo ha llevado a hacer más profunda la división política e institucional existente entre las comunidades albanesa y serbia. Los albano-kosovares, por un lado, están decididos a rechazar la soberanía de Serbia sobre Kosovo. Serbia, por otro, trata de consolidar su autoridad sobre el terreno a cualquier precio, especialmente en Mitrovica norte, y de hacer que la partición de facto lo sea de jure. Ha respaldado activamente las instituciones paralelas serbio-kosovares. A prin-

CLAVES

- El rechazo serbio de la independencia de Kosovo ha tenido como consecuencia la consolidación de dos estructuras paralelas sobre el terreno.
- Los contradictorios mandatos de las organizaciones internacionales y las europeas en Kosovo han agravado las divisiones existentes.
- La tan esperada transición de UNMIK a EULEX ha comenzado, pero el despliegue ha encontrado problemas aún sin resolver en el norte de Kosovo.
- La UE debe considerar la posibilidad de realizar cambios en su política para Kosovo y hacia Serbia.

»»»»» cipios de 2008, siguiendo órdenes del gobierno nacionalista de Serbia, los serbio-kosovares socavaron las nascentes instituciones autónomas de Kosovo, abandonando los nuevos foros de toma de decisión. Las elecciones municipales serbias de mediados de mayo establecieron un sistema paralelo que funciona desde entonces. Serbia ha logrado también importantes éxitos en el frente diplomático mediante el recurso a procesos jurídicos internacionales.

Las divisiones internas en el seno de la UE sobre la independencia de Kosovo han abocado a una intervención internacional poco habitual. Han surgido dos estructuras internacionales que persiguen tareas en parte contradictorias. La primera incluye la Misión de la ONU en Kosovo (UNMIK), la misión de Estado de Derecho de la UE (EULEX) y la fuerza de la OTAN en Kosovo (KFOR). Todas ellas acatan la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad y son formalmente neutrales respecto del estatuto político de Kosovo. Aunque la presencia internacional cuenta, en principio, con la aquiescencia de ambas comunidades, su labor ha sido obstaculizada por la falta de una clara división de competencias entre las diferentes organizaciones presentes sobre el terreno.

La segunda estructura internacional la constituye la Oficina Civil Internacional (ICO), organismo ad-hoc creado en base al plan Ahtisaari, en el que participan la mayoría de los miembros de la UE. Se ha creado para ayudar al gobierno de Kosovo en su camino hacia la plena independencia. Está dirigida por Pieter Feith, quien así mismo ostenta el doble cargo de Representante Especial de la UE (EUSR).

La credibilidad de la UE ha quedado atrapada entre estos dos mandatos, funcionando dentro de un difícil marco debido, por un lado, a la postura de neutralidad de EULEX frente al estatuto político y, por otro, a la de pro-independencia de ICO. Desde hace tiempo existe un problema de superposición y descoordinación de las actividades internacionales en la región; pero la presencia actual de ambas estructuras representa el pináculo de dicho desorden.

MANTENIÉNDOSE A FLOTE

La UE en Kosovo está cada vez más atascada. El plan de independencia de Ahtisaari, rechazado por el Consejo de Seguridad en abril de 2007 —preveía un período de transición tras la independencia en el que UNMIK transferiría progresivamente sus competencias en materia de Estado de Derecho a EULEX y en el que las instituciones de Kosovo asumirían las restantes con el apoyo de ICO. El rechazo del plan por parte de Rusia y el boicót serbio que sufren las recientemente creadas instituciones independientes truncó los planes y el despliegue de EULEX fue paralizado durante meses. Ello produjo un vacío legal sobre el terreno y condujo a la consolidación de dos realidades paralelas.

La iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon según la cual el territorio controlado por los serbio-kosovares quedaría bajo el paraguas ONU hizo posible la re-configuración de la misión de la ONU así como el despliegue de EULEX. Dicha propuesta se articuló como un acuerdo temporal en seis puntos clave, a saber: policía, justicia, aduanas, transporte e infraestructura, fronteras/límites administrativos y patrimonio serbio. El 12 de junio, el Secretario General presentó un primer borrador de lo que llegaría a ser conocido como el “plan de seis puntos”, que incluía un esbozo preliminar de la reducción de UNMIK. El plan fue finalmente aprobado en el Consejo de Seguridad el 26 de noviembre, tras intensas negociaciones entre el recién nombrado enviado de la ONU, Lamberto Zannier, la UE y Serbia. Los representantes del Gobierno de Kosovo no fueron incluidos en las negociaciones y presentaron una contra-declaración de cuatro puntos, rechazando el nuevo plan. A pesar de este rechazo, el Gobierno de Kosovo prometió cooperar con EULEX, por lo que la misión de la UE recibió luz verde para iniciar el despliegue bajo la autoridad de la ONU el 9 de diciembre, casi un año después de lo esperado. Si bien formalmente UNMIK ostenta aún la autoridad en Kosovo, su implicación real sobre el terreno está siendo reducida paulatinamente. Los albanos-kosovares han rechazado la presencia permanente de UNMIK y han pedido su retirada.

Con respecto a Serbia, la UE debe ir más allá del dilema de cómo conciliar la integración de Serbia en la UE con la independencia de Kosovo.

El plan de seis puntos ha ayudado a la UE a salvar la cara por el momento, dado que de no haber desplegado, su credibilidad se hubiera visto significativamente afectada. Quedan, no obstante, muchos problemas por resolver. Existe el peligro de que la división existente adquiera naturaleza jurídica, lo que podría poner en peligro la viabilidad de Kosovo a largo plazo. Éste es el caso de la actual permanencia en el norte de los ingresos allí recaudados, lo cual sucede bajo la supervisión de funcionarios internacionales. De igual manera, la policía y el poder judicial en zonas Kosovo-serbias permanecen bajo control de la ONU, en lugar de estar bajo la jurisdicción de EULEX.

El objetivo final es que todas las competencias policiales y judiciales queden bajo el control directo de EULEX. Esto será difícil de lograr. Días antes de que se lleva-

ra a cabo el despliegue de EULEX en Kosovo, los serbio-kosovares dijeron que ignorarían dicha presencia y que sólo aceptarían como legítimas las operaciones de UNMIK. Como resultado, la UE se ha enfrentado a reacciones de signo diverso en el norte. La reanudación a principios de Marzo 2009 de las actividades del Juzgado de Mitrovica norte, por los jueces de EULEX, contó con una fuerte resistencia serbio-kosovar. El primer juicio que tuvo lugar en dicho juzgado tuvo que ser suspendido y sólo fue posible reanudarlos bajo las leyes de UNMIK.

Fuera del marco de legalidad de la ONU se encuentra ICO, el organismo internacional concebido por Ahtisaari como eje constructor de la independencia de Kosovo. El Representante Civil Internacional (ICR), Pieter Feith, fue nombrado el 28 de febrero de 2008, pero su trabajo ha sido también socavado por la compleja dinámica que persiste sobre el terreno. Al no haber podido obtener el sello de aprobación de la ONU, la legitimidad de ICO se ha visto reducida, especialmente a

los ojos de los serbio-kosovares que se niegan a reconocer dicho organismo. ICO ha tenido problemas para poner en marcha su mandato incluso en zonas bajo control albaniano-kosovar.

La hoja de ruta del programa de descentralización concebida en el plan de Ahtisaari pone de relieve de manera clave la impotencia de ICO. Este esquema de descentralización implica la concesión de importantes competencias económicas, sociales y políticas a las zonas de mayoría serbia, incluyendo la redistribución del territorio de los municipios para la comunidad serbio-kosovar. La compleja dinámica existente en el terreno ha hecho fracasar el plan, minando uno de los emblemas de coexistencia interétnica de la propuesta de independencia.

PERSISTEN LOS RETOS INTERNOS

Mientras que los internacionales dedican todos sus esfuerzos a gestionar una intervención tremendamente desorganizada, se está perdiendo una preciada energía necesaria para el desarrollo económico y la cohesión social; algo urgente para una economía que el Banco Mundial ha etiquetado como la más pobre de Europa. El desempleo en Kosovo sigue siendo superior al 40 por ciento –el más alto de la región– y su crecimiento económico depende en una gran medida de la ayuda externa. El mercado negro supera el 30 por ciento del PIB de Kosovo; cifra que podría aumentar como resultado de la laguna jurídica que envuelve al norte desde hace ya un año.

Aunque Kosovo se haya visto directamente menos afectado por la crisis financiera que otras economías –dada la limitada exposición de su economía a los mercados internacionales– los efectos indirectos se están empezando a mostrar. Es posible que los efectos nocivos se agraven en los próximos meses, dependiendo de la dureza con la que la crisis afecte a los donantes y a la diáspora. Queda por ver si los donantes occidentales mantendrán el compromiso de ayuda prometida de más de mil millones de euros, toda vez que la crisis afecte con mayor dureza a Estados Unidos y a la Unión Europea. El empeoramiento de las condiciones de

»»»» las empresas occidentales que emplean a kosovares en el extranjero tendrá también un efecto devastador sobre los 400 millones de euros que Kosovo recibe anualmente de su diáspora.

Además de los desafíos económicos, Kosovo se enfrenta a grandes déficit políticos. Las estructuras democráticas son débiles y la corrupción está generalizada. La contribución de la intervención externa a la eliminación de estas deficiencias ha sido limitada. También existe una profunda preocupación por la habilidad con la que el gobierno albano-kosovar pueda manejar las relaciones entre el grupo étnico mayoritario y otras minorías étnicas. El último informe de la UE sobre Kosovo señala que las autoridades han fracasado en sus objetivos en esta área. Los progresos realizados en el retorno de refugiados al sur del río Ibar se han mantenido también por debajo de las expectativas. Este déficit plantea dudas sobre el compromiso real del Gobierno de Kosovo de construir una sociedad multiétnica.

Las crecientes tensiones interétnicas pueden también plantear nuevas amenazas a la viabilidad de Kosovo a largo plazo. Los enfrentamientos entre kosovares albaneses y serbios han aumentado desde principios de año. Aunque no existen indicios de que estos incidentes puedan agravarse tornándose en violencia a gran escala, es necesario mantener la cautela, especialmente a la luz de la volatilidad política y social que suele darse en procesos de recesión económica en contextos con tendencia a la hostilidad interétnica. Sin duda las dificultades económicas podrían agravar las frustraciones serbio-kosovares, agitando las tensiones étnicas existentes. Es en este contexto en el que el anuncio de la retirada de tropas de la OTAN, por países como el Reino Unido o España, ha sido recibido con preocupación.

SOLUCIONES

Es necesario re-evaluar las políticas de la UE para enfrentarse a estos grandes retos.

Con respecto a Serbia, la UE debe resolver el dilema de cómo conciliar la integración de Serbia en la UE con la independencia de Kosovo. Las dife-

rencias en torno a esta cuestión han dado lugar en el pasado a políticas ineficaces, todavía presentes. Mientras que algunos países todavía desean que el reconocimiento de Kosovo por parte de Serbia sea una condición previa a su ingreso en la UE, esta imposición podría ser altamente contraproducente. La UE necesita un enfoque más pragmático, un enfoque en el que las fisuras internas no sean reforzadas sino eliminadas. Esto ayudaría a la UE a recuperar su credibilidad y traería resultados más eficaces sobre el terreno. En este contexto, sería necesario un marco de incentivos más constructivo, un marco en el que la adhesión esté vinculada a la cooperación con EULEX y al diálogo directo con Prístina, en lugar de al reconocimiento de la independencia de Kosovo. La existencia de negociaciones directas entre Prístina y Belgrado son especialmente importantes para EULEX e ICO. Aunque tanto Belgrado como Prístina hayan ignorado las peticiones de conversaciones directas, la UE debe trabajar con ambas partes para apoyar este proceso. El acercamiento diplomático entre la nueva administración de EEUU y Rusia, en lo que se refiere a Kosovo, puede dar frutos en esta área en los próximos meses.

La UE también debería utilizar su influencia económica para ayudar al equilibrio entre las fuerzas democráticas serbias. Aunque la estrategia de Serbia de consolidar su presencia en Kosovo ha dado ya sus frutos, la recesión económica podría cambiarlo todo. Los problemas económicos de Serbia pueden hacer que ésta sea proclive a aceptar las exigencias de la UE. Danier Serwer, analista del US Institute of Peace, ha calculado que Kosovo le cuesta a Serbia más de 200 millones de dólares al año, tanto en los pagos de deuda al Banco Mundial como en las asignaciones destinadas a las instituciones paralelas serbio-kosovares. Encontrar un arreglo que no sea tan costoso, en una situación como la actual de recesión económica, puede resultar tentador para Serbia. La UE debería insistir en que la adhesión ha de estar determinada por el ritmo al que Serbia sea realmente capaz de satisfacer las condiciones económicas. Dar luz verde a la puesta en marcha del Acuerdo Europeo de Estabilización y Asociación –firmado en julio de 2008 pero en dependencia

directa de la cooperación de Serbia con el Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia— puede también enviar las señales adecuadas para Serbia. Tanto Francia como Reino Unido se han mostrado dispuestos a avanzar en esta dirección; todavía no se ha convencido a los holandeses.

Con respecto a Kosovo, es necesaria una doble estrategia. Las divisiones existentes en la comunidad serbio-kosovar entre el norte —donde el Partido Democrático de Kostunica y los radicales son aún populares— y el resto de Kosovo —donde

La UE también tendrá que ser creativa a la hora de encontrar una fórmula para mantener vivo el proceso de adhesión tanto para Kosovo como para Serbia, independientemente del estancamiento de Kosovo.

las posturas moderadas, más pragmáticas, abundan— exigen una doble estrategia sobre el terreno. El primer paso de esta doble estrategia sería convencer a los moderados para establecer una cooperación más estrecha con EULEX. Esta estrategia puede llegar a ser crítica en los próximos meses ya que la influencia de Serbia sobre la comunidad serbio-kosovar podría debilitarse a causa de la

recesión económica. Un mayor énfasis en los programas de reconciliación y de retorno de refugiados puede también dar frutos dentro de esta estrategia.

Con respecto a Mitrovica, la UE debe avanzar más allá de una política de “esperar y ver” que apenas ha dado éxitos en la región. Además, dada la falta de consenso sobre el plan Ahtisaari, la UE debe asumir la responsabilidad y encontrar una solución alternativa que sea aceptable para todas las partes. Algunos observadores han sugerido el modelo adoptado en el distrito de Brcko en Bosnia, por el que Mitrovica permanecería bajo supervisión internacional hasta el momento en el que se llegara a un consenso para su plena integración en Kosovo. La UE debería evitar repetir los

errores cometidos en Bosnia, donde la existencia de dos entidades de base étnica ha conducido a una profunda intransigencia entre los diferentes grupos étnicos y a un permanente estancamiento institucional.

La UE debe también aumentar el perfil de la presencia de EULEX. La experiencia internacional previa en los Balcanes ha demostrado que las intervenciones establecidas sobre la base de mandatos poco claros han estado siempre condenadas al fracaso. Si la UE no consigue afinar el plan de seis puntos con Serbia, a través de una política de premio y castigo, la credibilidad de EULEX podría verse afectada. EULEX necesitará también adoptar una estrategia clara frente a la presencia de eventuales elementos perturbadores de su acción. De hecho, la cuestión clave es si la UE y EULEX serán capaces de responder operativamente —y cómo deberían hacerlo— ante una crisis de envergadura sobre el terreno. Aunque esa hipótesis no sea probable en la actualidad, la UE debe prepararse para dicha eventualidad.

La UE también tendrá que ser creativa a la hora de encontrar una fórmula para mantener vivo el proceso de adhesión Europea tanto en Kosovo como en Serbia, independientemente del estancamiento de Kosovo. El proceso de adhesión de doble vía aplicado en la antigua Unión de Serbia y Montenegro podría utilizarse como modelo para Kosovo en caso de que se encuentre una solución del tipo de la de Brcko para Mitrovica. Pero se debe hacer con precaución para no reforzar, por defecto, la partición de Kosovo.

Sofía Sebastián es investigadora asociada de FRIDE en el programa de democratización.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**