

# La disputa en torno al estatus final de Kosovo

## Contexto, actores, propuestas e implicaciones

Tesis que, para la colación del grado de Doctor en Derecho  
por la Universitat de València  
presenta el Ldo. D.

**Javier Jordá García**

Bajo la dirección del Prof. Dr. D.

**Carlos Flores Juberías**

En el marco del Programa de Doctorado  
La Europa de las Libertades (988.055.J)  
el día 29 de noviembre de 2011



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA



# SUMARIO

---

<b>1.</b>	<b>Introducción: oportunidad, objeto y metodología de la tesis</b>	<b>7</b>
-----------	--	----------

## PARTE PRIMERA

<b>2</b>	<b>Kosovo, y sus elementos distintivos</b>	<b>19</b>
----------	--	-----------

2.1	¿Qué es Kosovo?	19
2.2	Aspectos económicos	22
2.3	Aspectos demográficos	43

<b>3</b>	<b>La relevancia de Kosovo en la historia de Serbia y en las sucesivas fases de la conformación y posterior desintegración de Yugoslavia</b>	<b>51</b>
----------	--	-----------

3.1	El papel de Kosovo en la historia de Serbia	51
	3.1.1. La batalla de Kosovo-Polje y su significado	
	3.1.2.El nacimiento de la nueva Serbia	
	3.1.3.Kosovo durante el “Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos	
	3.1.4 Entre Albania y Serbia: Kosovo durante la II Guerra Mundial	
3.2	La conformación de Kosovo como provincia de Serbia	64
3.3	El llamado Período de Estabilidad (1974-1989)	69
3.4	La abolición de la autonomía kosovar	72
	3.4.1 Razones y consecuencias de la abolición de la autonomía kosovar	
	3.4.2 El movimiento de desobediencia civil	
3.5	Kosovo durante el proceso de desintegración de Yugoslavia	90
3.6	La mediación frustrada de Rambouillet	96

<b>4</b>	<b>Kosovo en el contexto de los conflictos balcánicos: El referente de las intervenciones internacionales</b>	<b>109</b>
----------	---	------------

4.1	El caso de Bosnia y los Acuerdos de Dayton .....	115
4.2	El caso de Macedonia y los Acuerdos de Ohrid .....	120
4.2.1	La insurrección armada del 2001 y sus causas	
4.2.2	El Acuerdo Marco de Ohrid	
4.2.3	La implementación de los Acuerdos de paz	
4.2.4	Conclusiones y perspectivas	
4.3	La separación de Montenegro. ....	155
4.3.1	Historia e Identidad de Montenegro	
4.3.2	Montenegro, un caso excepcional	

## PARTE SEGUNDA

<b>5</b>	<b>La intervención militar de la OTAN en Yugoslavia</b> .....	<b>169</b>
<b>6</b>	<b>El Protectorado de la ONU</b> .....	<b>187</b>
6.1	Organización, objetivos, fases y cumplimientos en el marco de la Resolución de NNUU 1244 de 10 de junio de 1999. ....	187
6.2	El problema del desarrollo de las instituciones kosovares de autogobierno. ....	202
6.3	El marco constitucional previsto para Kosovo .....	231
<b>7</b>	<b>El debate respecto al futuro estatus de Kosovo</b> .....	<b>251</b>
7.1	Un nuevo estatuto de autonomía para Kosovo .....	252
7.2	La inserción de Kosovo en una Yugoslavia federal .....	255
7.3	La Independencia de Kosovo .....	258
7.4	La partición de Kosovo .....	263
7.5	La instauración de un nuevo protectorado internacional .....	269
<b>8</b>	<b>El contenido de la Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo: el llamado “plan Ahtisaari” (5 de marzo de 2007)</b> .....	<b>273</b>
8.1	Antecedentes .....	273
8.2	Aspectos generales .....	275
8.3	Aspectos de detalle del Documento .....	278
8.3.1	Premisas constitucionales	
8.3.2	Descentralización	

8.3.3	Derechos humanos, libertades fundamentales y derechos de las Comunidades y sus miembros	
8.3.4	Herencia cultural y religiosa	
8.3.5	Economía, deuda externa, propiedades y archivos	
8.3.6	Sistema de Justicia y sector de la seguridad en Kosovo	
8.4	Su previsto proceso de implementación	292
8.5	Valoración del Documento	293
<b>9</b>	<b>Las negociaciones sobre el estatus final de Kosovo</b>	<b>299</b>
9.1	Las posiciones de los actores del proceso ante el Plan Ahtisaari	299
9.1.1	Posiciones en contra del Plan Ahtisaari	
9.1.2	Posiciones a favorables al Plan Ahtisaari	
9.2	El desarrollo de las negociaciones en torno al Plan Ahtisaari	311
<b>10</b>	<b>La intervención de la UE en Kosovo en el marco de la PESD</b>	<b>319</b>
10.1	La Misión del Equipo de Planeamiento y la Misión de preparación de la Misión civil Internacional (2006-2007)	320
10.2	La Misión EULEX-KOSOVO (2008)	325
10.3	Valoración final	331

### PARTE TERCERA

<b>11</b>	<b>El debate en torno al problema de la subjetividad internacional de Kosovo</b>	<b>339</b>
11.1	El cumplimiento de los elementos constitutivos de un estado en el caso de Kosovo.	339
11.1.1	Territorio	
11.1.2	Población	
11.1.3	Soberanía, Autogobierno y Capacidad de relación internacional.	
11.2	Principios Generales aplicables al particular caso de Kosovo	361
11.2.1	La libre determinación de los pueblos	

- 11.2.2 La integridad territorial
- 11.2.3 El principio de no intervención

<b>12</b>	<b>La Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo y la Constitución de 9 de abril de 2008</b>	395
12.1	La declaración unilateral de independencia	395
12.2	La Constitución de Kosovo de 9 de abril de 2008	410
12.3	La declaración unilateral de independencia de Kosovo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.	422
	12.3.1 La declaración de la República de Serbia	
	12.3.2 La declaración de Kosovo	
	12.3.3 La declaración del Reino de España	
<b>13</b>	<b>El Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010</b>	465
<b>14</b>	<b>Kosovo tras la independencia. Su realidad social, su situación política actual y su reconocimiento internacional</b>	485
<b>15</b>	<b>Conclusiones</b>	499
	<b>Bibliografía y recursos audiovisuales</b>	525
<b>Anexos</b>		
A)	Los Acuerdos de Rambouillet de 23 de febrero de 1999	543
B)	La Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 10 de junio de 1999	599
C)	El Plan Ahtisaari	607
D)	La Declaración de Independencia de Kosovo de 17 de febrero de 2008	617
E)	La Constitución de Kosovo de 15 de junio de 2008	621
F)	El Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de La Haya de 22 de julio de 2010 (resumen)	667

# 1

## **Introducción: Oportunidad, objeto y metodología de la tesis.**

---

Esta tesis pretende reflexionar de forma exhaustiva y a la vez aportar una información lo más completa posible sobre el dilema de Kosovo, de manera que permita entender y encuadrar el debate que se ha venido produciendo de manera especialmente intensa durante la última década sobre el estatus de Kosovo, que todavía no ha concluido, como prueba el Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de la Haya emitido el 22 de julio de 2010 sobre la legalidad de la declaración unilateral de independencia, teniendo bien entendido que se trata de un asunto dinámico y que con toda seguridad queda aún lejos de haber quedado resuelto.

La oportunidad del estudio reside en el hecho de que se trata de una zona tradicionalmente generadora de conflictos, donde por ejemplo dio sus primeros coletazos la Primera Guerra Mundial, y donde en 1999 se verificó una de las mayores etapas de “tensión verbal” entre EEUU y Rusia, después del fin de la “guerra fría”, aparte de que reúne distintas características que la hacen de especial interés tanto desde un punto de vista estrictamente jurídico como desde una perspectiva geopolítica, estratégica e incluso social y económica.

Además, la situación que analizamos en este trabajo es el corolario de una serie de conflictos que han desembocado en enfrentamientos bélicos que de ningún modo se pueden considerar como de “baja intensidad”. Por si ello fuera poco, la propia situación de debate que ha generado el estatus de Kosovo, ha obligado a una redefinición de las posiciones de política internacional de las grandes potencias, como son EEUU, la UE y Rusia, que ha revelado la existencia de intereses dispares

en la zona de los Balcanes y un potencial de conflicto, o cuanto menos, de enfrentamientos nada desdeñables.

Además la importancia del futuro estatus de Kosovo (aún conociendo ya el “amparo” que la CIJ ha proporcionado a su declaración unilateral de independencia) reside en el hecho de que la solución que finalmente se adopte implicará consecuencias que influirán decisivamente en las relaciones internacionales no solo entre los países del área balcánica, sino entre los integrantes de la UE e incluso entre las otras dos superpotencias, los EEUU y Rusia, tanto a nivel político y estratégico, como por las implicaciones jurídicas que la solución del caso vaya a suponer, en lo que a precedente se refiere en las mas altas instancias de los órganos encargados de la aplicación y desarrollo del Derecho internacional.

En ese sentido, y desde un punto de vista jurídico, trataremos de encuadrar la solución de la proclamación unilateral de la independencia de Kosovo dentro de la perspectiva de la legislación internacional. Su adecuación o no a las normas internacionalmente reconocidas, las consecuencias que en este orden puede ocasionar la mencionada declaración unilateral de independencia, el proceso jurídico político que las distintas naciones han llevado a cabo para el reconocimiento o no de la independencia de Kosovo, y en fin, su validez legal, a la vista de las diversas posiciones, y evidentemente, a la vista del mencionado dictamen de la CIJ de julio de 2010.

En consecuencia, y con la finalidad de alcanzar el objetivo citado al inicio de aportar datos básicos para entender y situar en el marco internacional el estado actual del debate sobre el estatus de Kosovo, vamos a seguir un método clásico, es decir, analizaremos el asunto siguiendo un esquema cronológico, que partiendo de los orígenes históricos del conflicto, en general, y valorando las sucesivas etapas acontecidas nos permita llegar hasta el dictamen de la Corte Internacional de Justicia de la Haya y por último a nuestras propias conclusiones.



Así, en una Primera Parte de la tesis, partiendo de los orígenes históricos de la región y sus distintos aspectos demográficos, económicos y sociales analizaremos la evolución política de Yugoslavia, sus fases y su postrera desintegración, y particularizando nuestro análisis en el caso de Kosovo. Tal y como en su correspondiente capítulo explicaremos de forma mas extensa, entendemos que para comprender el alcance de esta situación se hace imprescindible repasar, siquiera de forma abreviada, la génesis y el devenir histórico del conflicto entre Belgrado y Prístina, so pena de en el caso de obviarlo, obtener una visión sesgada del problema y por tanto una muy remota posibilidad de llegar a una conclusión medianamente válida.

Trazaremos también en esta parte de la tesis una comparación entre el caso de Kosovo y los casos de otros territorios que han sufrido procesos parecidos, en tanto que en el área de los Balcanes el origen de los conflictos ha sido a menudo similar, sobre todo a partir de la post-guerra fría, con el desmembramiento de los antiguos estados socialistas y el nacimiento caótico de nuevos países, más o menos afortunados y en mayor o menor medida “dirigidos” o tutelados en su constitución por la comunidad internacional. Entendemos que el análisis de procesos similares nos ayudará a comprender los acontecimientos desarrollados (y que sin duda quedan por suceder) en Kosovo.

Trataremos también el conflicto bélico y la intervención internacional, haciendo un estudio comparativo con lo acontecido años antes en Bosnia, a partir de la intervención internacional propiciada por los acuerdos de Dayton, y que yuxtapondremos al caso de Macedonia y los acuerdos de Ohrid.

En una Segunda Parte describiremos en detalle la intervención internacional en Kosovo iniciada en el año 1999, con el análisis del modo en que ha funcionado el protectorado de la ONU diferenciando entre la organización, las fases y el cumplimiento del mismo, dentro del marco de la Resolución 1244 de 10 de junio de 1999 y del propio “Marco constitucional” que la Administración internacional elaboró para Kosovo, analizando igualmente el sistema de partidos de Kosovo así

como los resultados y principales consecuencias de las elecciones que se han producido en 2001, 2004, 2007 y en 2010, todas ellas celebradas bajo la tutela de la comunidad internacional incluyendo aquí la descripción del entramado institucional del territorio y su desarrollo durante el período del protectorado internacional.

Revisaremos igualmente la intervención de la UE en Kosovo, en el marco de la PESD, deteniéndonos sobre todo en el análisis crítico de la llamada Misión EULEX-KOSOVO, de 2008, y de su desarrollo e importancia para la UE.

Aprovechando este capítulo, se analizará el papel de la comunidad internacional, especialmente el rol que va a jugar la U.E., y que dependiendo de su posición y acierto implicará una mayor o menor capacidad de influencia y decisión de la propia U.E. en una zona tan sensible como el “bajo vientre” de Europa, tal y como definió W. Churchill al área de los Balcanes. No hay que olvidar que Kosovo es el reto mas importante al que se enfrenta, en el ámbito de su política exterior, la UE, como tal, desde su creación, con una demanda de participación e implicación como nunca se le ha solicitado, tanto en esfuerzo político, de gestión como de aportación económica.

Posteriormente realizaremos una extensa exposición del amplio abanico de posibilidades que para el futuro de Kosovo se barajaron durante este periodo, con referencia a las posiciones de los diferentes actores presentes en el debate, así como a las posibles repercusiones internacionales que cada solución podría haber implicado.

Evidentemente, conocida la situación actual, ese abanico de posibles soluciones deben ser repasadas desde una perspectiva histórica, es decir, cualquiera de ellas hubiera sido posible en su momento (después de la presentación del Plan de Mr. Ahtisaari en 2007) aunque la solución, finalmente, sea la que ahora ya conocemos, al menos por el momento, ya que con los matices que se irán desarrollando a lo largo del trabajo, todavía cabrían, a nuestro juicio, variaciones sobre la situación

actual, que en principio, sin embargo, parece definitiva.

Posteriormente dedicaremos nuestro análisis al estudio más particularizado del Plan que el Enviado Especial del Secretario de Naciones Unidas, Martii Ahtisaari, elaboró para la resolución del conflicto, y que fue hecho público en febrero de 2007.

En la Tercera Parte de la Tesis abordaremos el análisis de los interrogantes de todo tipo que plantea la, al menos aparente, subjetividad internacional de Kosovo, con especial detenimiento en analizar los elementos y principios generales de Derecho internacional que pueden llevar a considerar (o no) al territorio de Kosovo como un Estado de acuerdo a las vigentes normas establecidas por la práctica del Derecho internacional.

Analizaremos detalladamente todo el proceso negociador que se ha producido y las posturas de los diferentes actores frente al llamado “Plan Ahtisaari” repasando además las postreras negociaciones llevadas a cabo por la “troika” negociadora antes de la fecha límite del 10 de diciembre de 2007, después de la cual la situación se supone que devendría definitiva, (en el sentido de que se habría puesto punto y final a una larga etapa iniciada en 1.999), cualquiera que sea la situación de Kosovo a partir de ese momento.

Por último, y como no podía ser de otro modo, dedicaremos nuestro análisis al estudio de, por un lado, la propia Declaración de Independencia promulgada por las autoridades provisionales de Kosovo en febrero de 2008, y por otra parte al análisis de la demanda de Serbia ante la Asamblea General de Naciones Unidas y la posterior solicitud de ésta a la Corte Internacional de Justicia de la Haya de un dictamen sobre la citada Declaración de Independencia de Kosovo.

Conocido el resultado de ese Dictamen de fecha 22 de julio de 2010, nos detendremos particularmente en su análisis crítico, en cuanto a lo “singular” de su

razonamiento, y en cuanto a lo que de precedente puede tener para casos latentes de carácter similar e igualmente sometidos a presiones políticas y que están a la espera de solución (Abjasia y Osetia del Sur, como partes incluso del latente conflicto de Georgia, como “premio final” para Rusia).

Al final de la tesis apuntaremos unas conclusiones, que necesariamente van a ser condicionadas por las circunstancias del momento en que se emiten, dado que, como hemos dicho al principio, se trata de un asunto cuyo devenir se nos antoja, aún hoy, dinámico, sujeto a variaciones (incluso partiendo de la base de la Declaración Unilateral de Independencia y de su “amparo” por el dictamen de la CIJ).

Las conclusiones que se expondrán, se basarán en la reflexión fruto a su vez del análisis de toda la documentación, textos, noticias y opiniones que hasta el momento hemos podido recabar a lo largo del estudio y que nos han permitido conformar una opinión propia que podrá ser más o menos válida, o más o menos acertada, pero que en definitiva, y queremos insistir en ello, recibirá su refrendo, positivo o negativo, no en el momento de finalizar el análisis, sino en los tiempos venideros.

La tesis, en definitiva intentará tratar tanto la vertiente jurídica en lo que a una especie de sucesión de situación internacional va a dar lugar la independencia del territorio, con todas la connotaciones que en cuanto a transmisión de derechos y obligaciones (desde la situación de provincia serbia, pasando por “protectorado internacional” hasta nación independiente), así como su adecuación (o no) a las normas generalmente aceptadas de Derecho Internacional vigente, como a las consecuencias de toda índole (sociales, geopolíticas, estratégicas...) tanto internas como internacionales, que dicho evento (es decir, el caso de Kosovo) va a producir.

Intentaremos razonar en esta última fase de nuestro trabajo que solamente a través de la integración del territorio en la comunidad internacional (en concreto en la U.E.) y con las limitaciones o características peculiares que se concreten,

podrá no solo Kosovo, sino incluso Serbia y el resto de los antiguos territorios de Yugoslavia superar sus ancestrales diferencias y esa idea “artificial” de nación, que nunca existió, ya que se partía de premisas dispares, dónde unos aspiraban a proclamar la expresión máxima de sus particularidades, en unión de otras etnias y pueblos, pero de igual a igual y otros (los serbios) entendían la nación como expresión de su situación dominante respecto a los demás pueblos.

Además de solamente con esa integración internacional podrán los ciudadanos de esas zonas darse a si mismos la posibilidad de erradicar los males atávicos del área, tales como el subdesarrollo económico y social y la corrupción generalizada, así como acabar con la inseguridad y esa capacidad de exportar conflictos que ha sido una constante a lo largo de los últimos tiempos por parte de los territorios de la zona de los Balcanes.

Hemos pretendido elaborar un trabajo no solo teórico, sino también “práctico”, intentando recopilar el mayor número de documentos relacionados con Kosovo y su circunstancia de manera que pudiera servir como un espacio de consulta dónde acudir, no ya para recabar una reflexión (que en nuestra modestia hemos intentado incorporar también) sino dónde encontrar, de forma agrupada información sobre el asunto.

Igualmente, a lo largo del trabajo se van añadiendo (según la oportunidad y el desarrollo del mismo) las experiencias personales del autor, recogidas tanto en el trabajo de campo realizado en Kosovo en 2009, como con las numerosas entrevistas y reuniones que se han producido con personas e instituciones relacionadas y/o que han aportado datos a la elaboración de la tesis durante el período que transcurre desde enero de 2008 hasta diciembre de 2011.

En particular, el trabajo de campo consistió en una estancia durante parte del verano de 2009 en el Cuartel General de KFOR en Prístina, invitado por el Ministerio de Defensa de España y acogido y excelentemente atendido por el

Destacamento español en ese lugar así como por los componentes del Servicio de Inteligencia igualmente destacados en Prístina.

Así amparados por su mediación, conseguimos entrevistarnos con personajes y organizaciones en Kosovo afines a una y otra tendencia, es decir, partidarios, por un lado, de la independencia de la región y por otro con defensores de la consideración de Kosovo como parte integrante e inalienable de la nación Serbia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevistamos a Jueces serbios ejercientes en Mitrovica, también a activistas pro-serbios líderes del tal movimiento que desarrollan su actividad aislados en territorio kosovar (con mayoría albanesa), igualmente a líderes albanos kosovares, firmemente partidarios de la existencia de Kosovo como nación independiente, pudimos mantener reuniones con los integrantes del Cuerpo Jurídico del Ejército de los Estados Unidos (JAG) destacados en el Cuartel General de KFOR en Prístina, como especialistas en la situación y actuación de la Misión Internacional en Kosovo, así como con integrantes de alguna de las misiones diplomáticas de determinados países europeos en Kosovo y con miembros de EULEX. Además y haciendo “oídos sordos” a las recomendaciones de seguridad de nuestros anfitriones, conseguimos intercambiar opiniones con ciudadanos pertenecientes a distintos estamentos sociales. Así y valiéndonos de nuestra actividad profesional en España, mantuvimos una muy fructífera reunión con algún ejecutivo financiero de determinada

Desde aquí, nuestro agradecimiento a su inestimable colaboración sin la cual esta Tesis habría perdido gran parte de su pragmatismo.

---

Entidad Bancaria que nos ilustró acerca de la realidad cotidiana del país, en cuanto a la actividad económica se refiere. No podíamos dejar pasar la oportunidad de intercambiar opiniones sobre la realidad social del país con el director del hotel donde nos alojábamos, ferviente defensor de la independencia de Kosovo, y conocer su punto de vista, como empresario de cierto éxito, sobre la actividad del Gobierno y su promoción del tejido productivo, empresarial, de servicios y en general económico de Kosovo.





# **PARTE PRIMERA**



## 2

# Kosovo y sus elementos distintivos.

---

### 2.1 ¿QUÉ ES KOSOVO?

En primer lugar, y para definir que cosa sea Kosovo debemos indagar en su etimología. El nombre Kosovo (pronunciado “Kósovo” por los serbios) parece tener su fuente en la palabra eslava “kos” que significa mirlo; tesis esta que es confirmada por la amplia distribución del nombre en países eslavos así como por la utilización para el Campo de Kosovo, de una denominación concordante en alemán “Amselfeld”, que significa “campo del mirlo”. Es un nombre extensamente utilizado en países eslavos, lo encontramos en Bielorrusia, Bosnia, Bulgaria, Croacia y Rusia, entre otros. El territorio es mejor conocido por este nombre, que ha sido utilizado extensamente en mapas y publicaciones dentro de Serbia y en el extranjero.

El término “Kosovo” ha sido utilizado de forma habitual durante el pasado siglo XX, y antes de eso, se utilizó el término “Cassovo” o “Cassua”, un italianismo del nombre. Un modo arcaico de designar a esta región en español es “Casobia” (aunque también esta denominación se ha dado a la región al norte de Polonia llamada de otro modo “Kashubia”).

“Kosova” (pronunciado “Josóva”) es la traducción albanesa del nombre de este territorio. Los albaneses tienden a utilizar “Kosova” con preferencia al nombre serbio, ya que la gran mayoría de ellos rechazan la identidad serbia del territorio.

Ocasionalmente también se la menciona como *Kosovë*, a causa de que en albanés, agregando el artículo definido a un nombre cambia la terminación de la palabra<sup>2</sup>.

La forma albanesa, es pues, una versión albanesa de un topónimo original eslavo.

Para todas estas áreas pobladas por albaneses de la provincia y de Albania misma tienden usar el término "Kosova" exclusivamente. "Kosovo" es usado, casi en exclusiva, por los ya escasos habitantes serbios del norte de la provincia y en el resto de la antigua Yugoslavia. Por su parte, la comunidad internacional trata de utilizar un camino intermedio refiriéndose formalmente a "Kosovo/Kosova". En la práctica, sin embargo, la variante serbia es la más frecuentemente usada fuera de Kosovo, mientras que la variante albanesa es extensamente usada por las fuerzas de ocupación internacionales dentro de la provincia.

El uso de los dos nombres alternativos es una cuestión muy sensible políticamente para los serbios y albaneses de Kosovo, que consideran el uso del nombre del otro lado como una negación de los derechos territoriales de su propio lado (del modo igual que los macedonios y los griegos han disputado el nombre de la República de Macedonia)<sup>3</sup>.

Metohia (alternativamente escrito "Metohija") deriva por su parte de la palabra griega μετόχια (metojia), que significa "tierra poseída por la iglesia". Históricamente, los dominios o territorios que poseía la Iglesia Ortodoxa Serbia fueron localizados principalmente en esta región; los albaneses tienen inclinación a no usar este nombre, en cuanto ven en él toda una declaración de la propiedad

---

<sup>2</sup> Algunos investigadores albaneses afirman que el nombre es una forma serbia de un viejo nombre del lugar que significa "alta llanura", pero esto no es una teoría extensamente aceptada y no explicaría la amplia generalización del nombre a través de los países eslavos.

<sup>3</sup> Durante la Guerra de Kosovo, el Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, fue criticado por usar con frecuencia "Kosova" y parecer pronunciar "Kosovo" en la forma albanesa, poniendo el énfasis en la sílaba media más bien que sobre la primera sílaba, como en la pronunciación serbia. Esto pudo haber sido, sin embargo, simplemente una mala pronunciación.

territorial serbia (que ellos rechazan por motivos políticos), y en cambio prefieren llamarle Rrafsh i Dukagjinit, "meseta de Dukagjin". Sin embargo, el término se halla hoy en día incorporado a la denominación oficial que el Gobierno de Belgrado da a este territorio. De hecho la provincia es referida coloquialmente como "Kosmet", una contracción de Kosovo y Metohia, que tiende a ser usada por el gobierno serbio. Actualmente (y desde 1989) el nombre oficial para los serbios es el de "Provincia Autónoma de Kosovo y Metohija"<sup>4</sup>.

A partir de ahora, y por considerarlo el más comúnmente utilizado en la generalidad de publicaciones, emplearemos el término "Kosovo", para referirnos al territorio objeto de este trabajo.

Por lo que hace a la cuestión de los símbolos, Kosovo, nunca tuvo una bandera oficial propia hasta la declaración de independencia. Así la bandera albanesa (roja con el águila bicéfala negra) fue usada por la administración de Kosovo hasta ese momento y aún así todavía una gran mayoría de albaneses de Kosovo la siguen utilizando a pesar de la vigencia de los nuevos símbolos adoptados a partir de la mencionada declaración de independencia (ver Figura 1) <sup>5</sup>. Por su parte la comunidad serbia que habitaba Kosovo usa sólo la bandera de Serbia (roja, azul y blanca), que es -formalmente- la bandera de toda la República, incluyendo Kosovo, aunque este uso sea rechazado por prácticamente todos los albaneses de Kosovo. La administración de la ONU en Kosovo tuvo, en su día, la intención de establecer una nueva bandera para la provincia, que iba a ser, indudablemente, muy diferente de las banderas existentes de las dos comunidades nacionales. Se basaban, quizás,

---

<sup>4</sup> Antiguos nombres oficiales de la región han sido los de Área autónoma de Kosovo-Metohija (1945-1963), Provincia Autónoma de Kosovo y Metohija (1963-1968), Provincia Socialista Autónoma de Kosovo (1968-1989)

<sup>5</sup> La nueva bandera de Kosovo, adoptada a partir del 17 de febrero de 2008 (fecha de la declaración de independencia) consiste en una imagen perfilada del mapa de Kosovo, en color amarillo, coronada por 6 estrellas blancas de 5 puntas y sobre fondo azul. Las estrellas simbolizan a las 6 etnias existentes en Kosovo, es decir, a los kosovares de origen albanés, bosniaco, goraní, romaní, serbio y turco.

en el precedente relativamente exitoso de Bosnia y Herzegovina, cuya actual bandera surgió de un proceso de reconciliación nacional y fue unilateralmente impuesta por la comunidad internacional a las partes en conflicto y que pensaban pudiera servir de pauta en la toma de esta decisión.



## 2.2 ASPECTOS ECONÓMICOS.

A la pregunta fundamental de si Kosovo es una región rica o es una región pobre, la respuesta sería que Kosovo es económicamente importante en el marco de la región de los Balcanes occidentales, por más que su relieve a nivel planetario o incluso continental, sea poco menos que nulo. Por ello, es complicado argumentar razones económicas para justificar el interés que en los últimos años han mostrado en el territorio las distintas potencias extra balcánicas.

Kosovo cuenta con importantes riquezas mineras, (hasta un 74% de las reservas de manganeso de la antigua Yugoslavia, un 50% de las de níquel, un 48% de las de plomo y zinc, un 36% de las de lignito y un 32% de las de caolín)<sup>6</sup>. Además tiene

---

<sup>6</sup> Existen diferentes fuentes que calculan los distintos porcentajes de los recursos mineros de Kosovo, pero hemos elegido, por su detalle (el que incluimos en el texto) y su actualización (julio de 2008) los datos que se exponen por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de

importantes instalaciones hidroeléctricas, aunque carece por completo de industrias de transformación, con lo cual todos sus recursos naturales tradicionalmente eran exportados a Serbia para su tratamiento.

En suma, y como inicio de este capítulo, la premisa sería que Kosovo es un territorio valioso para los intereses de Serbia y del resto de los países de la región, aunque, sacado de ese contexto regional, su influencia internacional a nivel económico sería más bien escasa.

En concreto, no podemos olvidar que Kosovo ha sido desde siempre la región más atrasada, económicamente hablando, de la antigua Yugoslavia, hecho éste que ha resultado inalterable en el tiempo y al margen de todas las vicisitudes de cualquier tipo, habidas en la región. Hoy en día lo sigue siendo, con una tasa de paro “estable” en torno al 50%, y eso a pesar de haber recibido incesantes donaciones (hasta el punto de ser la región del mundo que más ayuda ha recibido por habitante).

Hay que destacar que a pesar de su ya prolongada presencia la UMMIK, primero, los organismos internacionales que le han sucedido en el tiempo, y ahora las propias autoridades kosovares (aún con ayuda de EULEX) no han podido establecer todavía las bases necesarias para un desarrollo económico estable. En este sentido, siguiendo los sucesivos informes elaborados a partir de marzo de 2007 por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Misión de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo<sup>7</sup>, podemos destacar las siguientes particularidades, que ilustran la existencia de un problema económico real, como factor primordial a tener en cuenta en cualquier tipo de reflexión que sobre Kosovo y su futuro podamos plantearnos.

Los informes, con pequeñas variaciones, detallan, entre otros aspectos:

---

Francia, a través de, [http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-paises\\_1/kosovo\\_1128/presentacion-kosovo](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-paises_1/kosovo_1128/presentacion-kosovo)

<sup>7</sup> Consejo de Seguridad; Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 9 de marzo de 2007, y siguientes.

- a) El cumplimiento de las directrices del FMI sigue siendo, a día de hoy, un importante reto por cumplir, constituyendo un desafío a medio y largo plazo, de importancia capital. En este sentido, la implantación de un cierto número de leyes de prestaciones sociales todavía podría constituir una pesada carga para el Presupuesto de Kosovo, y contravenir la carta de intenciones firmada con el FMI en 2005.
- b) La receptividad a las recomendaciones de los auditores internacionales, así como la aplicación de esas recomendaciones, es todavía muy escasa. De hecho, un estudio realizado en 14 municipalidades de Kosovo ha puesto de manifiesto que ninguna de ellas cumplía con los requisitos presupuestarios necesarios para poder recibir los fondos anuales que les habían sido asignados.
- c) A finales de 2006 se estableció un Plan de Estrategia y Desarrollo de Kosovo, que a día de hoy no ha pasado de ser un mero borrador, que no ha establecido, por ejemplo, el orden de prioridad de las medidas de política propuestas y la formulación de proyectos concretos en que figuren los costos detallados de tales propuestas. La idea de este Plan, era establecer un marco estratégico en el que definir las prioridades en cuanto a política pública económica, gasto gubernamental, de los donantes y en definitiva, buscar mayor eficiencia en el gasto público.

En definitiva, sigue existiendo un problema que se traduce en la inoperancia de las normas internacionales destinadas a mejorar la economía de Kosovo, y que por ello producen que las donaciones internacionales se diluyan entre la ineficiencia y la corrupción.

Queda mucho trabajo por hacer, en cuanto a la recaudación impositiva, y ello a pesar de que, por ejemplo, las cifras de recaudación de ingresos aduaneros son las más altas de la historia, suponiendo unos 460 millones de euros, lo que supone un



12,5% más que lo recaudado por ejemplo en 2005.

También se han producido avances en sectores como la energía y las telecomunicaciones (se está licitando la construcción de una nueva central eléctrica en Kosovo, así como la contratación de la segunda empresa de telefonía móvil del país, con una oferta, en ambos casos, muy apreciable, tanto de empresas europeas, como de empresas locales asociadas con empresas internacionales).

No es desdeñable el esfuerzo de la UNMIK en cerrar convenios a nivel internacional, como el de diciembre de 2006, por el que la UNMIK se adhirió en nombre de Kosovo, al Acuerdo Centroeuropeo de libre comercio, que crea una zona de libre comercio entre Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Serbia y la propia Kosovo. El acuerdo liberaliza y simplifica las relaciones comerciales entre las partes, brindándoles acceso a un gran número de consumidores.

Sin embargo, la cobranza sigue siendo un grave problema en la mayoría de las empresas de servicios públicos, y constituye un obstáculo, hoy por hoy insalvable, para su viabilidad económica. Igualmente, el todavía alto grado de corrupción, lastra indefectiblemente el incesante flujo de ayuda económica que sigue llegando a Kosovo.

Todo esto, unido a reales necesidades de tipo económico, como las que se derivan de la política de regulación de expropiaciones ilegales, construcciones ilegales, tendencia al alza de los gastos, indefinición de los precios al consumo, y sobre todo, la pendiente todavía de aprobación, Ley de la vivienda, y Plan Territorial 2005-2015, sobre Kosovo, hace que la estabilidad económica del territorio sea todavía una realidad lejana.

En definitiva, la gestión que la UE debe hacer sobre la región, independientemente de cual sea el estatus final de Kosovo, (la independencia unilateralmente declarada, como sabemos) deberá contemplar durante todavía un largo período de tiempo la

ayuda económica internacional, al menos hasta que se logre una continuidad y una seguridad en la aplicación de las directrices de los Organismos Internacionales; directrices que por otro lado todavía están en fase de implantación, y que aún no se han “probado” sobre los grandes proyectos demandantes de flujos monetarios, como son todos los relativos a la gestión del retorno de los refugiados y su instalación territorial.

Es posible, sin embargo, que se produzca un avance relativamente rápido, en todo lo relativo al tejido empresarial, a la devolución del sector industrial a manos kosovares, y también, en la paulatina adecuación del sector público a normas de eficiencia de usual cumplimiento en la administración pública internacional.

Por lo tanto, podemos afirmar que una de las principales fuentes y consecuencias de la crónica debilidad de Kosovo es el continuo malestar que sufre su economía. Ya en 2007 (y el asunto no ha cambiado tanto hasta ahora) Martii Ahtisaari observó que “la débil situación económica de Kosovo es, en definitiva, una fuente de inestabilidad social y política”<sup>8</sup>.

Kosovo, aún hoy en día, está plagado de altos índices de pobreza, con un desempeño macroeconómico que podemos calificar (con generosidad) de mediocre, con un porcentaje muy bajo de ingresos en su balanza comercial, con problemas de cobranza de impuestos (tal y como hemos señalado anteriormente) con un muy alto porcentaje de desempleo entre los jóvenes<sup>9</sup> que es una parte esencial de la población de Kosovo, con todavía una parte significativa de las necesidades básicas de la población insatisfechas y con la aparición de una creciente desigualdad social, fruto del mismo desarrollo desordenado de la economía de Kosovo.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Informe de Martii Ahtisaari, marzo de 2007.

<sup>9</sup> Kosovo presenta una población en la cual el 70% es menor de 30 años, con una tasa de desempleo “estable” que ronda el 50% (el 70% si se trata de desempleo femenino).

<sup>10</sup> Levent Koro, Economic and social stability in Kosovo. PNUD, 2008.

Por todo ello, la inestabilidad económica se traduce actualmente en una vulnerabilidad social alarmante y en una estructura de poder de naturaleza “dudosa”, donde la corrupción funcional ocupa todavía un lugar preocupantemente destacado.

Tenemos que convenir, sin embargo, que la tarea no es fácil, ya que partimos de una situación histórica complicada. Así, Kosovo siempre fue la parte mas pobre de la antigua Yugoslavia pero incluso, cuando ésta se desintegró, Kosovo se empobreció todavía más.<sup>11</sup>

Además, durante la década de los noventa Kosovo se fue haciendo cada vez mas dependiente de las remesas de dinero que en grandes volúmenes enviaban los albano-kosovares empleados en Suiza y en el sur de Alemania. Entre otras cosas, este proceso, además de garantizar un flujo constante de dinero a Kosovo, permitió la adquisición de armas a los insurgentes kosovares en esa década turbulenta en la región.

Es ocioso señalar que justamente en la década de los noventa esta profunda agitación política, económica y social (con los brotes de violencia que todos conocemos) que sufrió Kosovo repercutió en su economía, que resultó perjudicada por la implementación de políticas económicas inadecuadas, sanciones internacionales, acceso limitado (por no decir inexistente) al comercio exterior y al sistema financiero internacional...etc.

En este sentido, la desinversión y el abandono masivo de las operaciones y su mantenimiento en esos años de conflicto bélico ocasionaron la “desindustrialización” (del ya escaso tejido industrial) del país, un crecimiento deficitario y un retorno a una economía de subsistencia (esencialmente agraria). A finales de los noventa la producción se había reducido a la mitad, los ingresos se

---

<sup>11</sup> Antes de la desintegración de Yugoslavia, Kosovo siempre proveyó al resto del país de minerales, algunos productos textiles y vino para cocina.

habían derrumbado, al menos una cuarta parte de la población estaba desempleada, y mas de la mitad estaba viviendo en la pobreza.<sup>12</sup>

Tras el conflicto, se produjo una limitada recuperación económica, que se debió en gran medida a las transferencias de la diáspora (que se estimó en un 17% del PIB en 2005) y a la asistencia financiera (estimada igualmente para 2005 en un 21% del PIB).

Desde 1999 la comunidad internacional se ha movilizado gastando ingentes cantidades de dinero y recursos financieros que han permitido la reconstrucción de casas, reparación de caminos, de escuelas, de centros de salud...etc.

Sin embargo todas estas evidentes mejoras no pueden ocultar la realidad económica de Kosovo, que sigue siendo deplorable en comparación con la de sus vecinos balcánicos. En la actualidad el 45% de la población de Kosovo vive bajo el umbral de la pobreza, mientras que el 15% puede ser considerado indigente (quienes subsisten con menos de 0,93€ al día)<sup>13</sup>.

En cuanto al “reparto” social de la pobreza, encontramos un esquema clásico. Es decir, los niveles mas altos de pobreza aparecen entre las personas mayores, los hogares encabezados por madres solteras, las familias con niños, los discapacitados y (esto sí es privativo de Kosovo) ciertas minorías serbias, como los romaníes y los musulmanes eslavos.

Como es bien sabido, los serbios de Kosovo reciben ayudas y subvenciones con lo que esto tiene de desestabilizador, ya que en la misma medida que se incrementa la influencia de Belgrado disminuye tanto la propia influencia como el sentido de responsabilidad del gobierno kosovar hacia estas comunidades.

---

<sup>12</sup> Banco Mundial, Kosovo property assesment: promoting opportunity, security and participation for all, 2005.

<sup>13</sup> Banco Mundial, Kosovo country brief 2009. Disponible en <http://web.worldbank.org>

Podemos preguntarnos, llegados a este punto, ¿Qué pasa con la cuantiosa ayuda internacional que ha recibido y todavía recibe Kosovo?

Debemos contestar que a pesar de la magnitud de los recursos donados por la comunidad internacional a Kosovo, existen varias razones estructurales por las que esa importante ayuda no se refleja en un desarrollo sostenible de la región. Podemos resumirlas en:

a) La mayoría de las personas trabajan fuera de la economía formal, en tareas o trabajos no oficialmente registrados.

b) Estos trabajadores “no oficiales” incluyen a un gran número de agricultores que trabajan para subsistir, que viven fuera de la economía monetaria y que van a seguir así, ya que el énfasis principal de la acción gubernamental se dirige al fomento del desarrollo urbano, estimulando la migración del campo a las ciudades, con el agravante de que esa notable densidad agraria no ha sido complementada por una estructura de diversificación de cultivos, con lo cual sigue siendo agricultura de subsistencia.

c) La estructura de las exportaciones sigue estando, sobre todo, compuesta de materias primas y productos no terminados. El 60% de estas exportaciones consiste en metales sin procesar (hierro, acero, cobre y aluminio) y productos minerales. Como consecuencia la participación de los mecanismos regionales para el impulso del comercio internacional es todavía incipiente.

d) Las mejoras en la inversión, el clima empresarial y el apoyo a las PYMES son factores cruciales, sobre todo en una economía precaria como la kosovar. Sin embargo para éstas es difícil operar bajo condiciones de incertidumbre y con garantías jurídicas limitadas, con carencias básicas como el suministro de

electricidad<sup>14</sup>, servicios financieros, o la existencia de engorrosos procedimientos de reglamentación y una corrupción sin límites, por ejemplo en materia de combustibles.<sup>15</sup>

Es decir, los errores cometidos por la comunidad internacional han conseguido que el enorme derroche de medios y recursos empleados en Kosovo no hayan conseguido sentar todavía las bases de un Estado económicamente estable.

Es decir, no se ha prestado suficiente atención al crecimiento económico en el mediano y largo plazo, por ejemplo, en la construcción de carreteras (que presentan un aspecto deplorable con largos tramos incluso sin asfaltar), la mejora de los suministros de agua y electricidad (el 80% del suministro eléctrico de Kosovo proviene de las centrales serbias) y el impulso a un entorno económico mas propicio para la creación de empleo “oficial”, tal y como antes hemos mencionado.

Parece que las Organizaciones internacionales han sido proactivas solo para proporcionar soluciones y asistencia “ad hoc”, para solventar el corto plazo. Por ejemplo se han gastado grandes recursos para reparar las muy obsoletas plantas energéticas que funcionan con carbón, en lugar de modernizar la infraestructura energética sustituyéndolas por otras con sistemas más eficientes y rentables.

El crecimiento así producido ha demostrado ser insostenible, ya que el déficit comercial, si obviamos los flujos de ayudas, es todavía muy alto, cifrándose en el entorno del 42,8% del PIB EN 2009.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> El autor ha podido comprobar durante sus estancias en el país para realizar el trabajo de campo de esta tesis, los frecuentes cortes en el suministro eléctrico y las más aún continuas subidas y bajadas de tensión de la electricidad.

<sup>15</sup> Igualmente, como experiencia personal del autor, podemos apuntar la existencia constante en las carreteras de Kosovo de “gasolineras volantes”, que consisten en camiones cisterna que repostan de combustible a todo aquel conductor que lo necesite, y, evidentemente, lo pague, fuera del circuito legal del producto.

<sup>16</sup> Informe del Banco Mundial, abril de 2010.

A nivel macro, tampoco se ha producido ningún plan nacional de desarrollo económico. La UE no ha ejercido su capacidad de presión de manera suficiente ni empleado las herramientas oportunas que condicionen a las autoridades locales de Kosovo para garantizar el cumplimiento de este compromiso crucial.<sup>17</sup>

En este sentido el Ministerio de Comercio debe desarrollar planes para fortalecer el comercio exterior y liberalizar la economía local, como medios de fomento de las capacidades de producción sostenible en los sectores industriales y de construcción de infraestructuras.

Por todo ello, y abundando en una visión macro de la economía kosovar, debemos destacar el hecho de que Kosovo tenía firmado un acuerdo económico preferencial con la Unión Europea, que finalizó a finales del pasado año 2010, que le reportaba acceso a 520 millones de consumidores, y de momento este no se ha prorrogado<sup>18</sup>. Inevitablemente los costes de esta situación serán elevados para la precaria economía kosovar.

Kosovo se encuentra, por tanto, ante la posibilidad de perder su 6.1 por ciento de crecimiento previsto para este año, tanto por el retraso en la formación de gobierno que hubo tras la salida de Sejdiu, como también por la parálisis de las relaciones mercantiles con la UE, tal como alertan todos los economistas. Los desacuerdos internos sobre el reconocimiento de la independencia kosovar en el seno de la UE parece ser el motivo por el que se retrasa la renovación del acuerdo.

---

<sup>17</sup> Es significativo que, por ejemplo, en 2005, el 82% de la ayuda para Kosovo fue suministrada como asistencia técnica y para sueldos de los asesores internacionales. Es decir, la mayor parte de los fondos fueron reciclados hacia los integrantes de la misión internacional.

<sup>18</sup> Existe la opinión entre la clase política dirigente en Kosovo (Berat Ruquiki, de la Cámara de Comercio de Kosovo en declaraciones a EuroxPress, el 12 de abril de 2011) de que la razón de la no prorrogación (por el momento) del Convenio es consecuencia de las disensiones en el seno de la UE como consecuencia del no reconocimiento de la UDI por parte de algunos de los países miembros (en concreto, España, Rumanía, Grecia, Chipre y Eslovaquia)

El problema, por tanto, no es tan solo coyuntural sino también estructural. Además de los problemas propios derivados de la transición política y económica, hay indicadores que se han vuelto constantes, y no acaban de mostrar progreso ni mejoría. Así, tal y como antes hemos indicado, los flujos de las remesas - fundamentalmente de Alemania y Suiza - se estima que representan aproximadamente el 15 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB), y las actividades financiadas por las ayudas directas y las donaciones superan el 7 por ciento del mismo, cifras todavía elevadas para una economía que no acaba de despegar.

Siguiendo el Informe del Banco Mundial, en su análisis para Kosovo del año 2010<sup>19</sup>, podemos señalar algunos aspectos como fundamentales para comprender la situación económica de Kosovo a día de hoy.

Así y aunque el crecimiento económico de Kosovo en los últimos diez años ha sido sólido, sin embargo, con un producto interno bruto (PIB) per cápita de 1760 euros<sup>20</sup>, el país sigue siendo uno de los más pobres Europa.

Tras el final del conflicto, y como consecuencia de la euforia provocada por la nueva situación de tutela internacional, la producción creció a tasas de dos dígitos, favorecida, esto también hay que decirlo, por los esfuerzos de los países donantes y su financiación, destinada a la reconstrucción del país.

Sin embargo, a partir de 2005, el crecimiento anual de Kosovo sufrió una desaceleración (que se mantiene hasta la fecha) creciendo una media inferior al 5 por ciento, mientras que el resto de los países del sudeste de Europa han crecido

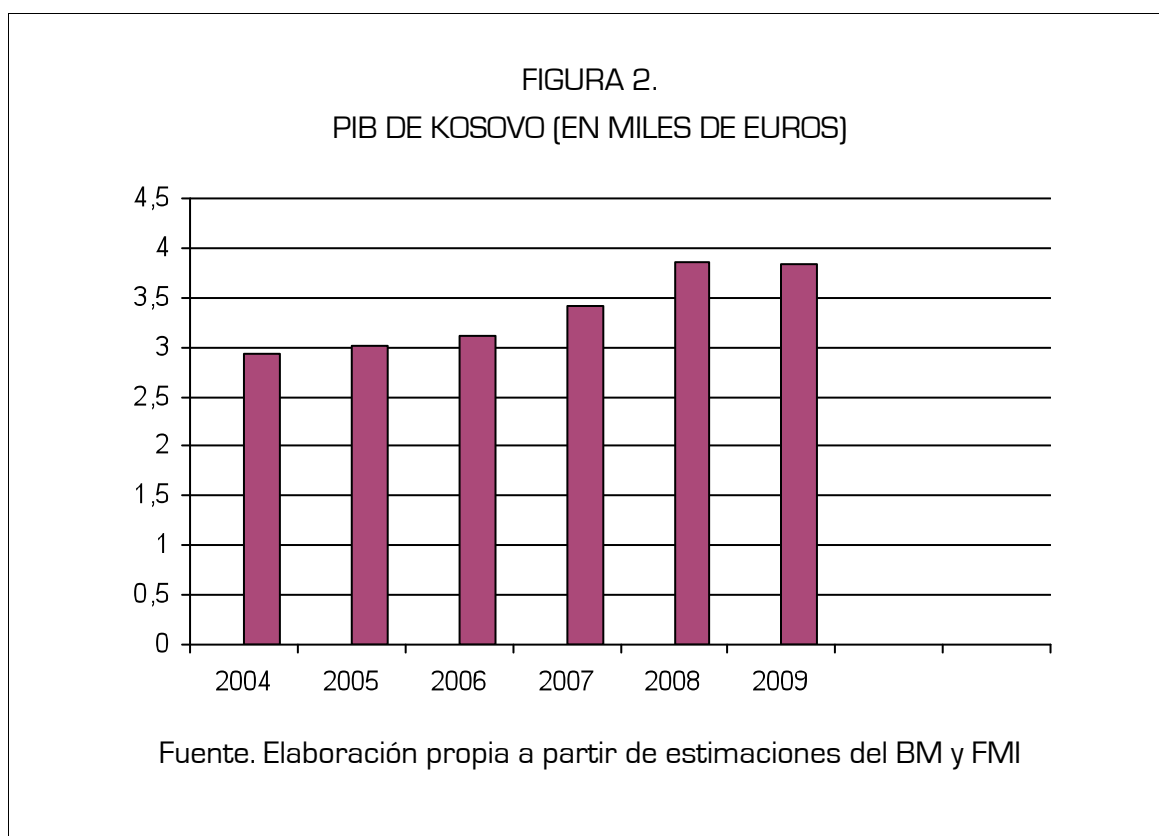
---

<sup>19</sup> Informe Económico del Banco Mundial para Kosovo, 29 de abril de 2010. Informe No. 53185-XK

<sup>20</sup> Fuente; Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009)



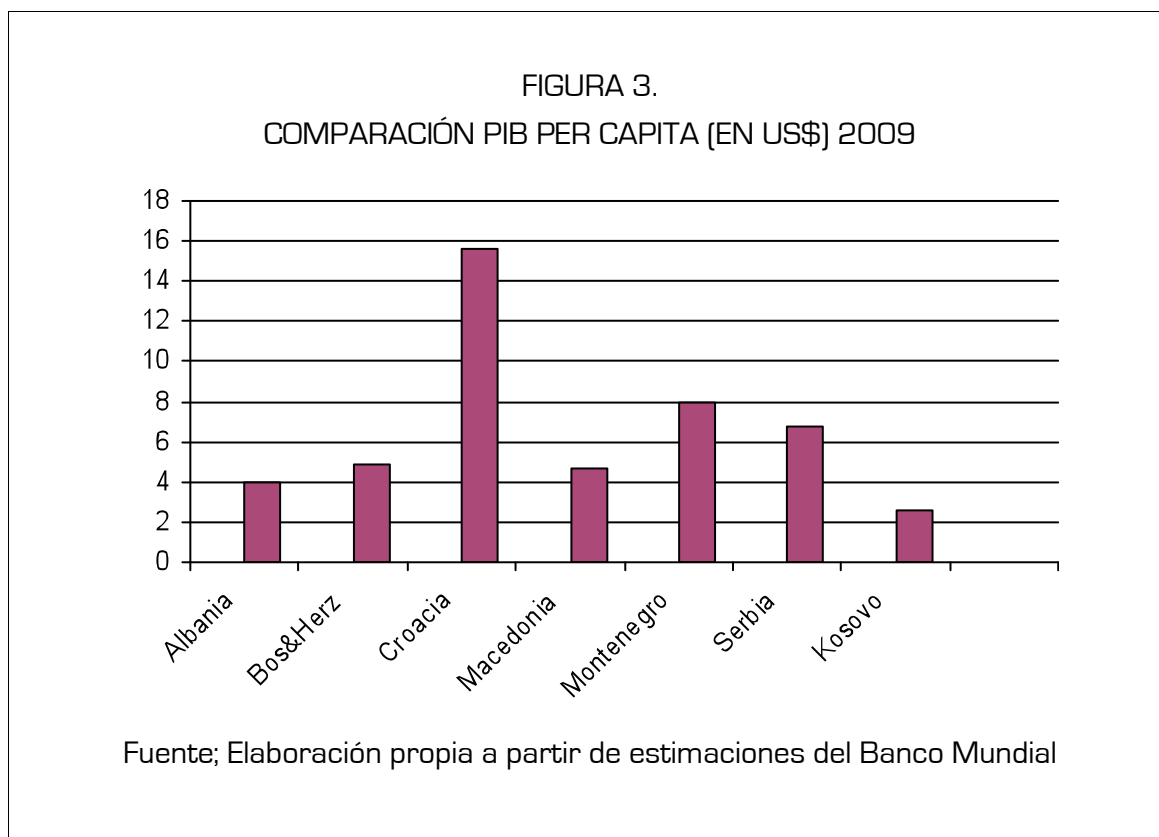
más rápidamente, por lo que la brecha en cuanto a ingresos por cápita se ha ampliado en detrimento de Kosovo (ver Figura 2).<sup>21</sup>



La economía de Kosovo necesitaría más que duplicar su tasa de crecimiento de (es decir, llegar al 10 por ciento) anual durante la próxima década para alcanzar el nivel de PIB per cápita de por ejemplo, Albania (suponiendo que la economía albanesa sigue creciendo a un 5,5 por ciento anual durante este período). Para llegar, en su caso, al PIB per cápita actual de Montenegro que se sitúa en el entorno de los 5700 euros, la economía kosovar tendría que crecer el 12 por ciento por año durante toda una década.

Podemos observar en la Figura 3 una comparativa de los distintos PIB per Cápita de países del entorno de Kosovo, y en la cual podemos comprobar su limitado nivel respecto al resto de la zona balcánica.

<sup>21</sup> Fuente; Estimaciones del Banco Mundial (2009)



Además, tal y como hemos indicado anteriormente, Kosovo tiene el registro más débil de empleo de toda Europa: la tasa de desempleo ha alcanzado el 48 por ciento<sup>22</sup>. En consecuencia, la pobreza persiste, estimándose que el 45 por ciento de la población se sitúa en la línea de pobreza, mientras que el 17 por ciento de ella se puede calificar de extremadamente pobres.<sup>23</sup>

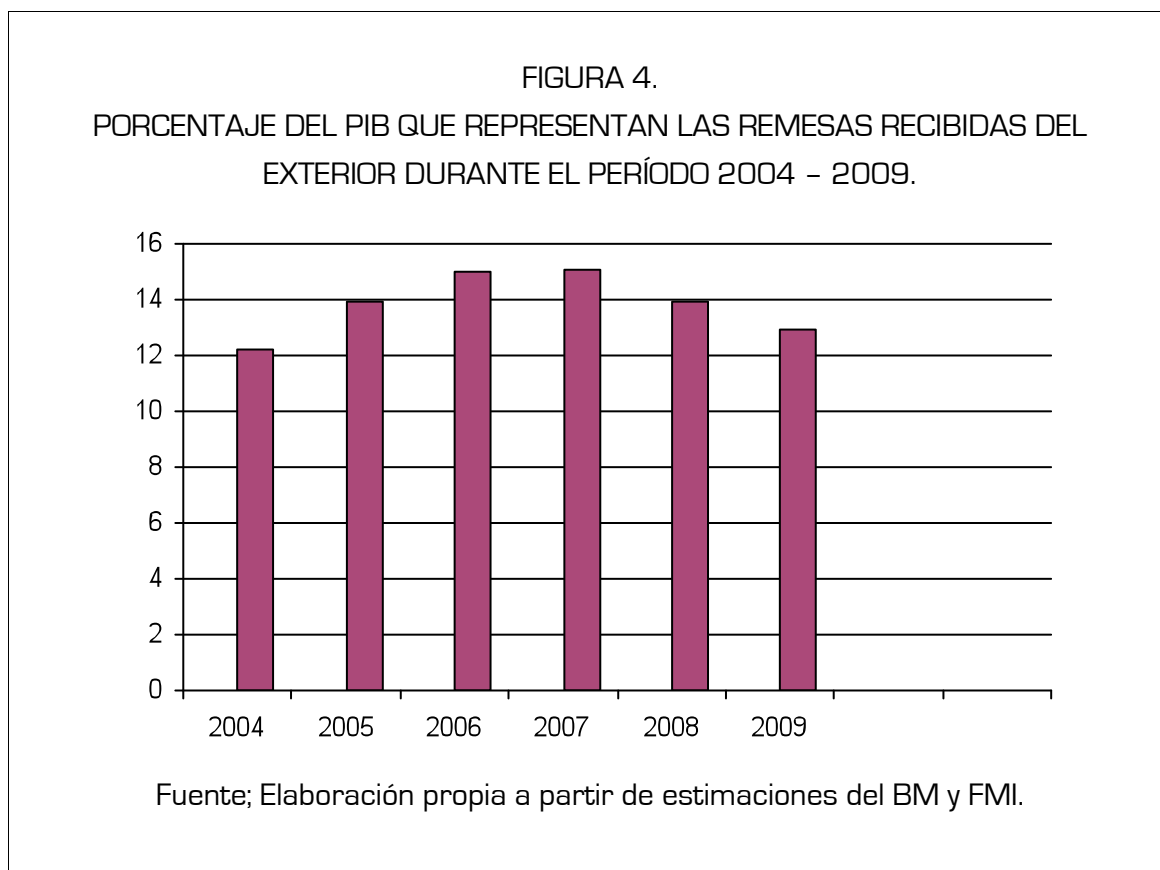
Gran parte del progreso económico de Kosovo en la última década se ha producido gracias a la ayuda de los países donantes y las remesas de la diáspora<sup>24</sup>, elementos

<sup>22</sup> Fuente; Ministerio de Trabajo de Kosovo y Oficina de Estadística de Kosovo (SOK). Datos a 2008

<sup>23</sup> Datos obtenidos del último informe del Banco Mundial disponible al respecto, en 2006. Durante este año 2011 se prevé a una actualización de los mismos, aunque no supondrán demasiadas variaciones respecto a los datos que indicamos en el texto, dada la desaceleración y el estancamiento de la economía kosovar en los últimos años, y en particular la singularidad del “mercado de trabajo de Kosovo”.

<sup>24</sup> Según el informe del BM de 2009, los flujos del exterior se incrementaron en 270% entre los años 2000 y 2004, convirtiéndose a partir de ese momento en una tendencia relativamente estable. Ver Figura 9.

éstos que no pueden ser la base de una estrategia económica sostenible (ver Figura 4).

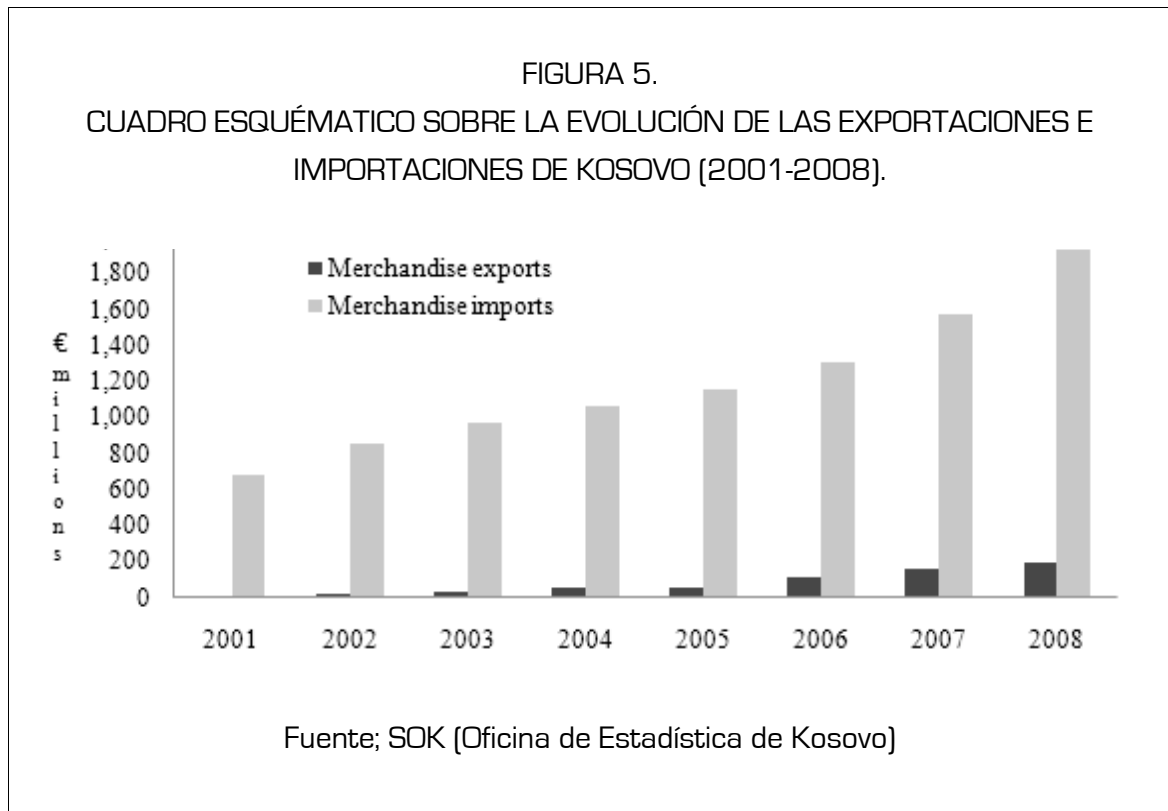


En los primeros años tras el conflicto, los esfuerzos de reconstrucción llevaron a una frenética actividad económica, tal y como hemos indicado anteriormente, pero siempre contando con el apoyo de los donantes como fuente de recursos.

Sin embargo, actualmente estos se han reducido significativamente, y aunque siguen suponiendo una importante base de crecimiento, la tendencia es que se produzca una paulatina disminución a medio plazo.

Es cierto que se ha producido un tímido crecimiento del sector privado comenzando a surgir poco a poco ejemplos a lo largo de la pasada década. Sin embargo, la actividad económica fundamental se ha concentrado principalmente en el sector servicios, que ha crecido a través de la inyección monetaria de grandes flujos de remesas provenientes de Alemania, Suiza y de la presencia internacional.

En este sentido no se ha producido todavía ninguna inversión significativa en el sector de bienes transaccionables, hecho éste que se confirma por el alto nivel de importaciones y el bajo nivel de las exportaciones, con, además, un desarrollo muy bajo en la última década. En la Figura 5 se hallará un cuadro significativo de estos niveles de exportaciones e importaciones de Kosovo, para mayor claridad:



Es inevitable pensar que en un futuro a medio plazo, el crecimiento económico sostenible de Kosovo habrá de depender forzosamente de una participación más activa del sector privado, (tanto nacional como extranjero) que vaya sustituyendo a la inversión “pública” de la comunidad internacional.

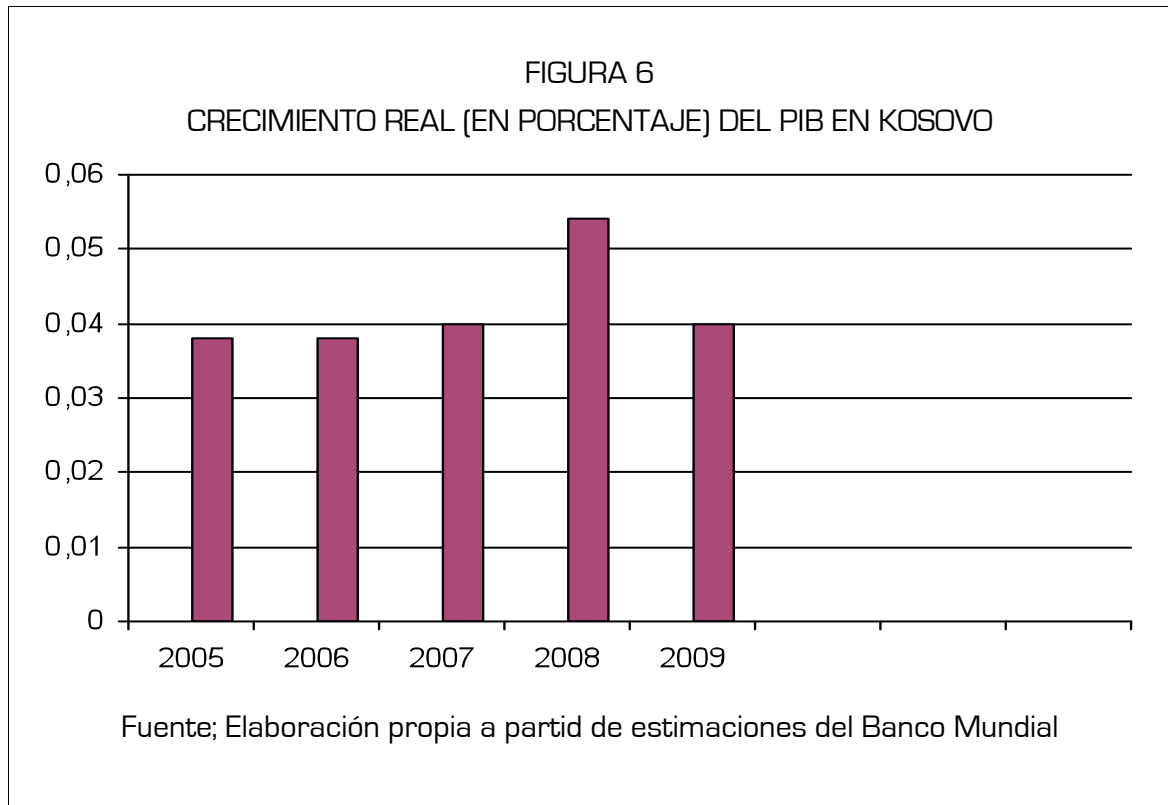
En teoría, Kosovo debería tener el potencial de cambio más rápido de toda el área balcánica. Esto es porque su sector privado está claramente infrautilizado. Sus mercancías tienen (gracias al Acuerdo de Libre Comercio EFTA) libre acceso tanto al mercado de la Unión Europea como al de Centroamérica. Así su sector exportador debería ser un claro favorecedor de su expansión económica.

Sus factores productivos (trabajo, tierra, energía y recursos minerales) están ahora mismo parcialmente inactivos; esto es una buena noticia por el desarrollo que podrían tener, sin embargo, la mejor noticia es sin duda que los principales obstáculos que presenta el desarrollo de la economía de Kosovo son de índole política, es decir, que está en la mano de los propios dirigentes del país acometer (contando con la ayuda internacional) el crecimiento de su economía.

A diferencia de los datos de PIB que hemos podido observar en la tabla anterior en la que Kosovo aparecía como el “furgón de cola” del conjunto de los países del area balcánica, si nos fijamos en el siguiente gráfico, concluimos que el crecimiento real del PIB en Kosovo ha sido constante e importante desde el año 2005, destacando incluso su crecimiento al 4% durante el año 2009, mientras que el resto de los países analizados ya comenzaron a descontar el efecto de la crisis mundial. A falta de datos fiables de 2010, es de suponer que, incluso aún resintiéndose Kosovo por los efectos de la crisis, su crecimiento de 2009, puede servirle de “colchón” amortiguador y de base para acometer las necesarias reformas que estamos indicando a lo largo de este capítulo, en aras de consolidar su economía (ver Figura 6).

En este sentido, y según el informe del Banco Mundial citado anteriormente, las más importantes oportunidades de crecimiento de Kosovo pasan por la integración en la UE y en las distintas economías regionales.

Así, aunque se trate de un país pequeño y sin litoral, la ubicación de Kosovo, el libre acceso al mercado de la Unión Europea y sus perspectivas de adhesión a la propia UE ofrecen grandes oportunidades de crecimiento tanto a través de la UE, como por su integración en las distintas areas de comercio regionales adyacentes.



Asímismo, Kosovo también cuenta con grandes recursos, infrautilizados (mano de obra, minerales y tierra) que pueden (y deben) ser aprovechados y utilizados para atraer la inversión empresarial. Sin embargo muchos aspectos del entorno necesario para el fomento de los negocios (como son una regulación favorable, una burocracia simplificada, el fortalecimiento y sometimiento al imperio de la ley y del derecho y la constatación de una mayor seguridad jurídica), siguen siendo aspectos fundamentales (y no totalmente conseguidos, a fecha actual) para la activación de estos recursos, hoy por hoy ociosos.<sup>25</sup>

Por ello, de conseguirse esos hitos de mejora del entorno empresarial se obtendría

---

<sup>25</sup> Igualmente, la fragmentación de las tierras agrícolas (el tamaño medio de las fincas agrícolas en Kosovo no supera las 1,4 hectáreas) que ahora están en barbecho y sin utilizar podría convertirse en una importante fuente y alternativa de empleo. El fortalecimiento de los derechos de propiedad, completando el proceso de privatización y ofrecer un apoyo más activo a los agricultores son necesarios para desarrollar la actividad de la agricultura y podrían contribuir al desarrollo económico en general de Kosovo.

probablemente un incremento de inversión extranjera en los sectores de minería y electricidad<sup>26</sup>, así como un incremento de las empresas las orientadas a la exportación de dichas industrias, lo cual es crucial para desatascar la atonía económica de Kosovo y fomentar su crecimiento.

En comparación con sus vecinos, Kosovo también tiene una ventaja competitiva de bajo costo que es la abundante y joven mano de obra. Para explotar este recurso, nuevamente no utilizado hasta ahora, además de crear la demanda de trabajo, Kosovo debe invertir en el desarrollo de habilidades profesionales y fomento de la educación<sup>27</sup>, así como avanzar hacia una mayor existencia y regulación de contratos de producción y trabajo flexibles así como en la construcción de una legislación laboral exenta de rigideces y que permita una sencilla y mejor aplicación.

En definitiva, Kosovo debe fomentar la inversión extranjera directa (IED) en su todavía precaria economía, y para ello, a pesar de contar con ventajas comparativas, como su mano de obra joven y barata, su sistema fiscal sencillo y con tasas bajas, su acceso teóricamente libre al mercado regional y europeo, y la existencia de recursos de todo tipo todavía susceptibles de utilización, presenta inconvenientes graves<sup>28</sup> que debe solventar para conseguir el incremento de esa

---

<sup>26</sup> Ya hemos comentado el potencial de Kosovo en cuanto a recursos naturales (lignito y plomo sobre todo) que debería ser nuevamente puesto en funcionamiento con la reapertura de las minas cerradas durante el conflicto bélico y todavía improductivas. Igualmente, el índice de impago de la electricidad en Kosovo es casi del 100%, ya que es relativamente reciente (2008) la implantación del pago por esta energía, tanto a nivel doméstico como empresarial. Si este aspecto estuviera normalizado, sin duda sería un sector atractivo para el inversor extranjero.

<sup>27</sup> Solo la mitad de la población de Kosovo tiene estudios secundarios y solo 1 de cada 12 habitantes de Kosovo, ha finalizado estudios universitarios superiores.

<sup>28</sup> Esos inconvenientes son de todos conocidos, es decir, la falta de seguridad jurídica en el mundo empresarial, la corrupción privada y pública, el alto costo que las empresas deben todavía destinar de sus recursos para procurarse seguridad, la falta de infraestructuras para desarrollar el comercio, la falta de inversión pública en el fomento de una mano de obra especializada, las trabas burocráticas en cuanto a la creación y desarrollo de nuevas empresas, la inestabilidad política...etc.

IED, sin la cual, hoy por hoy, el sistema económico y productivo de Kosovo no podrá consolidarse.

Por otro lado y para ser justos, no es menos cierto que existen inconvenientes para el desarrollo económico de la región de los cuales difícilmente se puede “culpar” al Kosovo actual. Aparte de la necesaria inversión en la rehabilitación de las infraestructuras de comunicación del país, que quedaron destrozadas durante el conflicto y que todavía presentan un estado lamentable en su gran mayoría, es evidente que los demás países vecinos del sudeste de Europa (SEE) parecen partir con una serie de ventajas comparativas frente a Kosovo en lo concerniente, sobre todo, al desarrollo de su comercio exterior. Es decir, como hemos apuntado anteriormente, Kosovo no tiene acceso al mar, cosa que por el contrario si pueden emplear, por ejemplo, para sus exportaciones, países como Albania, Croacia o Montenegro.

La propia ex república yugoslava de Macedonia, aunque tampoco tiene acceso directo al mar, está mucho más próxima al puerto griego de Salónica que Kosovo, con lo que el coste económico de sus exportaciones se reduce significativamente. Si nos fijamos en la cercanía al entorno comercial de la UE, es clara la ventaja de Bosnia Hercegovina o de Serbia, por su proximidad al area económica de la UE respecto a las distancias que la mercancía kosovar debe recorrer para llegar al mismo mercado, y todo ello sin tener en cuenta además, las trabas que algunos países de la Europa Sudoriental, (de forma destacada, Serbia) imponen a Kosovo.<sup>29</sup>

De cualquier forma, es evidente que Kosovo debe acometer medidas, en el fondo sencillas, pero no por ello menos importantes y trascendentales para intentar evolucionar económicamente. Por ejemplo, ajustar los horarios aduaneros a sus vecinos, unificar los procedimientos y procesos de verificación de calidades de las mercancías (por ejemplo certificados veterinarios) a exportar con el resto de los

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, los camiones con placas de licencia de Kosovo solo pueden circular en Albania, Macedonia y Montenegro. Igualmente el sello de aduana de Kosovo no es reconocido por Serbia, ni por Bosnia Hercegovina.



países del area balcánica, al menos como primer paso para preparar su acceso eficiente al área económica de la UE.

Es claro que el resto de países vecinos de Kosovo están adaptando sus normativas de comercio exterior a las directrices de la UE a marchas forzadas, y no es menos claro que si Kosovo se distancia en este proceso, con la actual coyuntura económica de recesión difícilmente, podrá recuperar el tiempo perdido a medio plazo.

El Banco Mundial, en su informe de 2009, propone unas sencillas medidas que deberían ser adoptadas por Kosovo de forma inmediata y que probablemente repercutirían en importantes resultados positivos, a muy corto plazo, estas son:

- i) Simplificar el registro de empresas mediante la introducción de una ventanilla única<sup>30</sup> y la reducción de los costes de registro así como los requisitos mínimos de capital para fundar una empresa.
- ii) Eliminación de regulaciones innecesarias relacionadas con la obtención de licencias y permisos (tanto en lo relativo a los permisos de construcción como a las licencias de aperturas comerciales y empresariales).
- iii) Fortalecimiento de la capacidad (con personal y equipo) de las instituciones públicas que prestan servicios para empresas (por ejemplo, el registro de empresas y permisos).
- iv) Fortalecimiento del sistema judicial para mejorar el cumplimiento de la normativa de comercio.
- v) Ayuda del gobierno a la Empresa de Energía de Kosovo, (KEK) con el fin de conseguir una eficiente gestión de la misma y establecer un programa de

---

<sup>30</sup> El tiempo medio de constitución de una empresa en Kosovo es de unas siete semanas, mientras que en Macedonia no supera los cinco días.

tarifa regular tanto para particulares como para comercios y empresas así como para asegurar el proceso de cobro de los recibos.

vi) Por último, la agilización de los procesos de licitación de las nuevas explotaciones de lignito que son esenciales para garantizar a largo plazo una fuente energética autónoma para Kosovo. En este sentido, para despertar el interés del inversor extranjero en el sector minero, los títulos de propiedad de las minas de propiedad estatal deben aclararse antes de continuar con el proceso de privatización que actualmente se está llevando a cabo.

En definitiva y como conclusión de este apartado dedicado a un somero análisis de la situación económica de Kosovo, podemos afirmar que la preocupación de la misión internacional de conseguir un entorno de paz y seguridad en la región ha dejado de lado el aspecto económico (con lo que de factor de desestabilización social puede llegar a tener), o al menos lo ha colocado en un segundo estadio en su orden de prioridades, con lo que a estas alturas no se ha conseguido desarrollar suficientemente ni la economía de Kosovo, ni la construcción de infraestructuras ni la creación de empleo.<sup>31</sup>

Con todo, el riesgo añadido a esta situación es que con la actual crisis mundial sin visos ciertos de mejora a medio plazo, la situación económica de Kosovo puede tornarse realmente peligrosa debido a que en el orden de prioridades de los países donantes, sus aportaciones, por pura imposibilidad material, pasen a lugares mas discretos, y dada la dependencia que de las aportaciones del exterior sufre Kosovo,

---

<sup>31</sup> En junio de 2009 Kosovo se unió al FMI y al Banco Mundial. Esto marcó el comienzo de la integración formal de nuevo Estado al sistema financiero mundial. El hecho de no haber formado parte de este sistema interdependiente hasta ese momento ha resultado una bendición para Kosovo, ya que el país no ha resultado sustancialmente afectado por la crisis financiera. Sin embargo la ayuda financiera a Kosovo ha disminuido, como consecuencia de esa crisis que si ha afectado a los países donantes. La inversión extranjera en Kosovo en el año 2009 se redujo en un 10%, las exportaciones sufrieron un descenso de igualmente un 10% y las remesas que envía la diáspora cayeron un 20%.

el estrangulamiento de su incipiente sociedad de consumo pueda provocar desordenes sociales, con lo que, a su vez, el orden de prioridades establecido en un principio por la misión internacional, pueda no resultar válido, o al menos, no válido durante tan largo período de tiempo, de manera que el acometer en serio la transformación económica de Kosovo debería haberse producido antes, aún a costa de distraer esfuerzos en la construcción política del país.

### **2.3 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.**

Con un área de 10.887 km<sup>2</sup> y una población de casi 2 millones en las vísperas de la crisis de 1999, Kosovo limita con Montenegro al noroeste, con Serbia al norte y al este, con Macedonia al sur, y al suroeste con Albania. Las ciudades más grandes son Pristina, su capital, con aproximadamente 500.000 habitantes, y Prizren en el sudoeste con 120.000 habitantes. Otras seis ciudades tienen poblaciones que exceden los 50.000 habitantes: Mitrovica, Gracanica, Novo Brdo, Ranilug, Partes y Klokot/Vrbovac.

Comparativamente, Kosovo, ocupa una superficie semejante a Asturias, y supone un 12,3 % del total de la actual República de Serbia.

Geográficamente, el territorio de Kosovo está dividido en varias regiones (ver Figura 7):

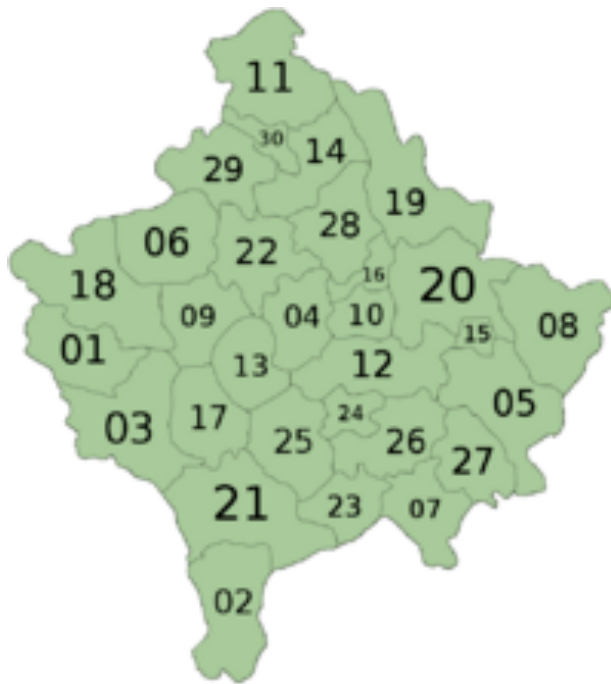
i) Metohija, llamada Rrafshi i Dukagjinit (“meseta Dukagjin”) por los albanos, es una gran cuenca al oeste de la provincia. La región incluye los pueblos de Istok, Peć, Dečani, Gjakova, Orahovac, y Prizren.

ii) Kosovo, propiamente dicho, una cuenca alrededor del río Sitnica que contiene las ciudades de Uroševac, Priština, Vučitrn, y Kosovska Mitrovica.

iii) Kosovo Polje (Campo de los Mirlos) es apenas un campo pequeño que fue el lugar donde se desarrolló la Batalla de Kosovo; cuando el gobierno

comunista cambió, en 1968, el nombre de la provincia a Kosovo, impulsaron también “Kosovo Polje” como el nombre de la región entera.

FIGURA 7.  
LOS 30 MUNICIPIOS QUE CONFORMAN  
EL PANORAMA MUNICIPAL DE KOSOVO.



- 01 Dečani / Dečan. 02 Dragaš /  
Dragash 03 Đakovica / Gjakovë.  
04 Glogovac / Gllgovc. 05  
Gnjilane / Gjilan. 06 Istok /  
Burim. 07 Kačanik / Kaçanik. 08  
Kosovska Kamenica /Kamenicë  
09 Klina / Klinë. 10 Kosovo Polje  
/ Fushë Kosovë. 11 Leposavić /  
Albanik. 12 Lipljan / Lipjan. 13  
Mališevo / Malishevë. 14  
Kosovska Mitrovica / Mitrovicë.  
15 Novo Brdo / Novobërdë. 16  
Obilić / Kastriot. 17 Orahovac /  
Rahovec. 18 Peć / Pejë 19  
Podujevo / Podujevë. 20 Priština  
/ Prishtinë. 21 Prizren. 22 Srbica  
/ Skënderaj. 23 Štrpce /  
Shtërpçë. 24 Štimlje / Shtime.  
25 Suva Reka / Suharekë. 26  
Uroševac / Ferizaj. 27 Vitina /  
Viti 28 Vuçitrn / Vushtrri. 29  
Zubin Potok. 30 Zvečan / Zveçan

Clave: 30 municipios (*komuna* en albanés; *opština* en serbio) con su nombre en las dos lenguas

FIGURA 8.  
KOSOVO, ENTRE SERBIA Y ALBANIA.



Fuente: The Perry Castaneda Library, Univ Austin, Texas

iv) La parte de Kosovo, a lo largo del río Lab, que contiene la ciudad de Podujevo es llamada Malo Kosovo (literalmente "Pequeña Kosovo"). Justo entre Metohia y Kosovo esta Drénica (pronúnciase: "drenitsa") con las ciudades de Skenderaj, Klina y Mališevo. Alrededor del río Binačka Morava esta Binačko Pomoravlje.

v) Al sur de la provincia, a lo largo de la frontera con Macedonia se alinean Gora, Sredačka Župa y Sirinička Župa.

En cuanto a la población, ésta se halla integrada en su mayoría por albaneses (cuyo porcentaje se estimaba en el 80% antes del conflicto internacional de 1999, pero

que es ahora algo más debido a la presión sobre los serbios, serbio kosovares y otros no-albaneses así como también al propio crecimiento demográfico de los albaneses producido por la alta tasa de natalidad de esta étnia).<sup>32</sup>

En concreto, la estimación del 2002 de la ONU era, sobre una población total 1,7 a 2,3 millones:

- 88% albaneses -*josovars*- (1.996.000 - 2.072.000)
- 8% serbios (60.000 - 90.000)
- 2% goranis (41.000 - 57.000)
- 1,5% arrumanos (también ulacos o macedo-rumanos) (34.000 - 38.000)
- 0,5% turcos (17.000 - 19.000)

Y por lo que hace a las adscripciones religiosas:

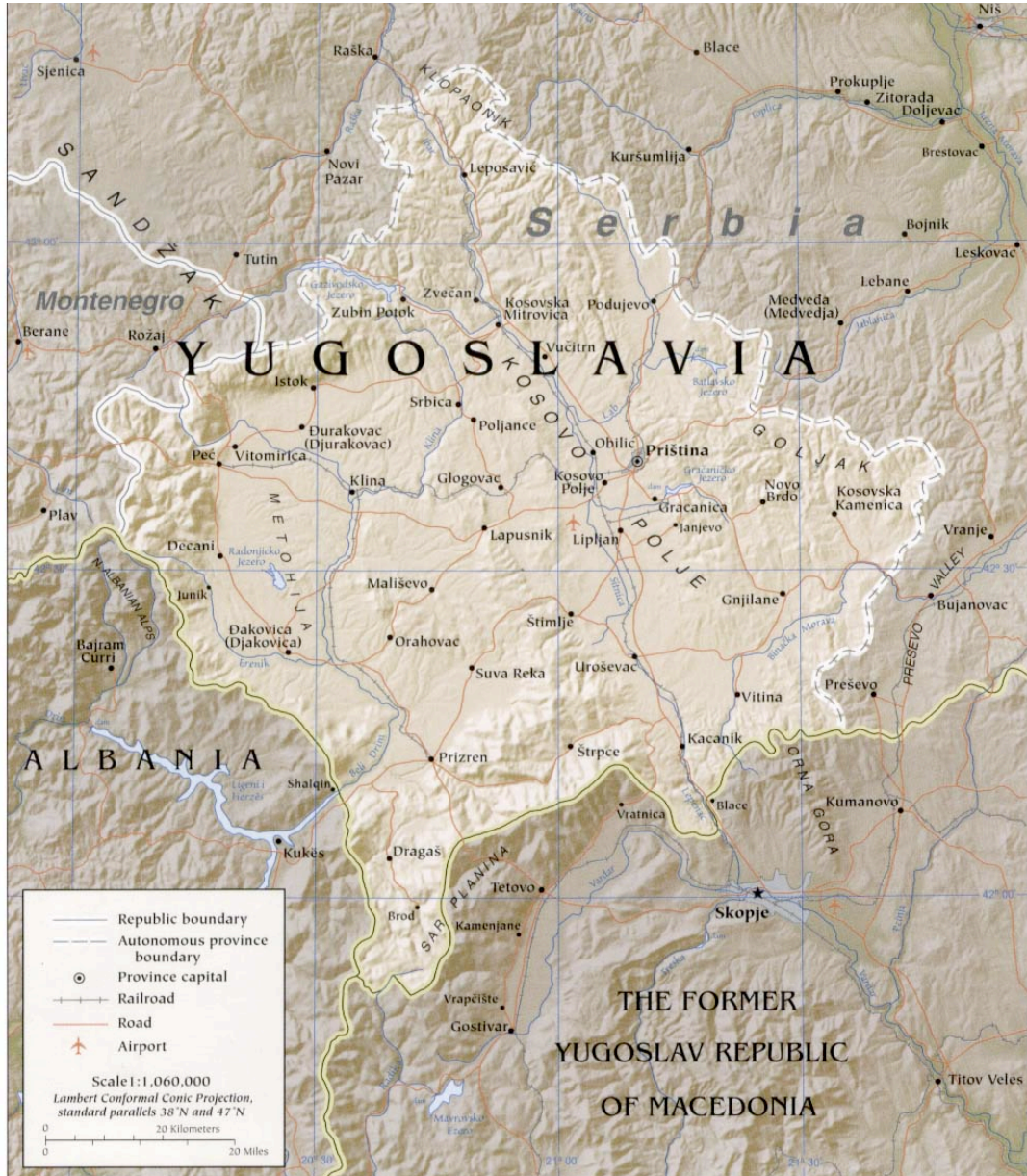
- 92% musulmanes
- 1% católicos
- 7% ortodoxos serbios

En cuanto a la distribución en porcentajes de la población de Kosovo no encontramos grandes diferencias entre los periodos pre y post bélicos, ya que no han variado significativamente, es decir, en la actualidad, los porcentajes de, sobre todo, albaneses y serbios permanecen invariables respecto a los existentes antes del conflicto.

---

<sup>32</sup> Entre 1961 y 1981 la proporción de albaneses en la población de Kosovo se elevó del 67 al casi el 80 por 100 debido tanto a la emigración forzosa de unos 30.000 serbo-kosovares como a la altísima tasa de natalidad de los albaneses. En este momento los serbios constituyen el 5 por 100 de los aproximadamente 2 millones de habitantes de Kosovo. Sobre el nacionalismo étnico, se puede consultar a R. Ferrero, "La cuestión nacional y los problemas de minorías en Europa del Este", en Papeles del Este, num. 1, enero de 2001 ([www.ucm.es/BUCM/cee/papeles/01/0111.htm](http://www.ucm.es/BUCM/cee/papeles/01/0111.htm)).

FIGURA 9.  
MAPA FÍSICO DE KOSOVO.

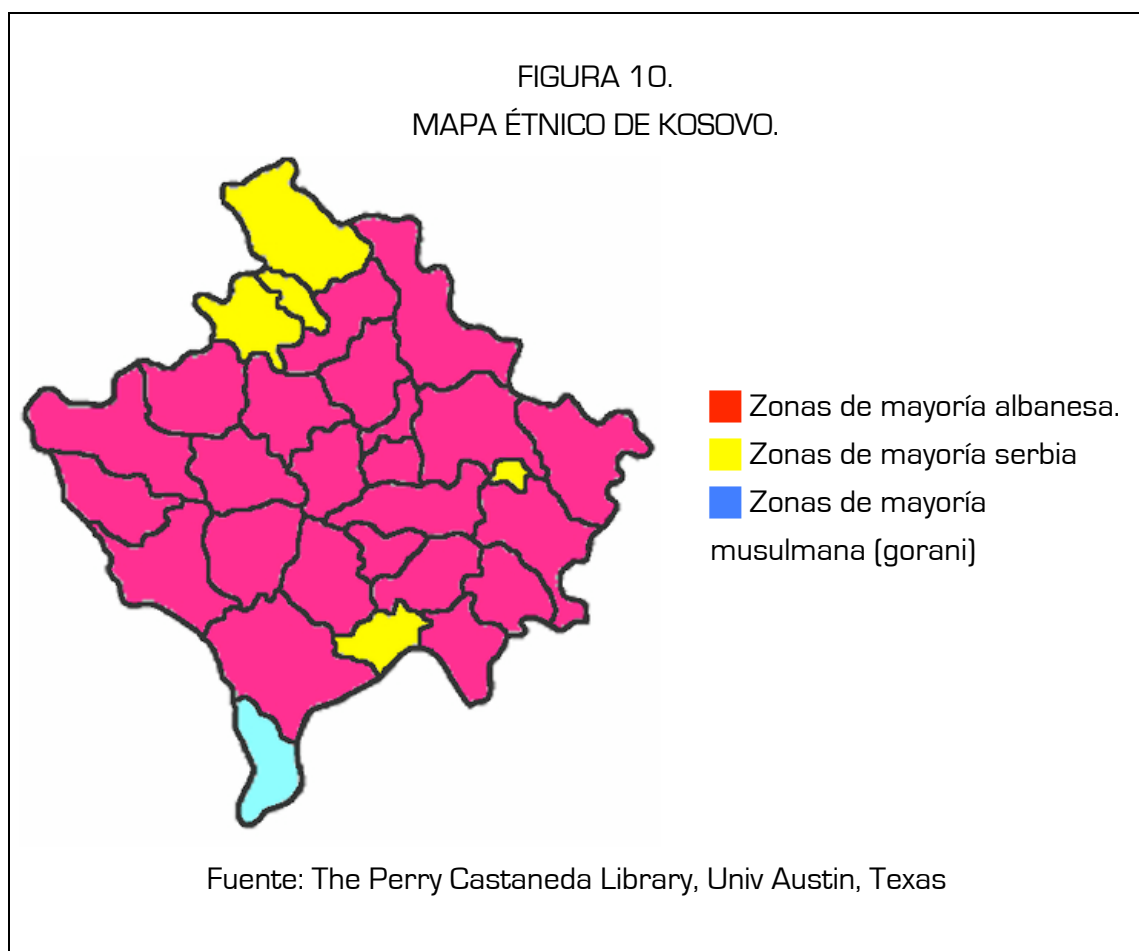


Fuente: The Perry Castaneda Library, Univ Austin, Texas

Lo que si ha variado es su adscripción geográfica, ya que los 90.000 serbios se concentran casi en su gran mayoría en la zona norte de Mitrovica y en la municipalidad mono étnica de Gračanica (de mayoría serbia, obviamente).

Igualmente, los bosnios y goranis se concentran en torno a la región de Gora y los turcos casi en exclusiva en la ciudad de Prizren y los aproximadamente 3.000 católicos croatas en los municipios de Janjevo, Lipjan y Letnica (ver Figura 10).

Es decir, la tan fomentada sociedad multiétnica defendida incluso constitucionalmente por las leyes de Kosovo funciona de una manera tan particular que consigue crear una especie de guetos geográficos, donde las minorías se desarrollan aislándose del resto de la sociedad del país. Sin duda la razón la podemos encontrar en la búsqueda de la seguridad que a la ciudadanía de Kosovo (o mejor dicho a sus minorías) proporciona la realidad social de sus iguales.<sup>33</sup>



<sup>33</sup> Advisory Committee of the Framework Convention for the protection of the national minorities. ACFC/OP/I/(2005)004, Estrasburgo, 2 de marzo de 2006.



Podemos concluir, a la vista de estos datos, que, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina, los matrimonios entre las dos etnias dominantes en Kosovo (albaneses y serbios) han sido muy escasos, lo cual indica que, al menos en los últimos cien años, las relaciones entre estas dos comunidades han sido extremadamente tensas, cosa que se mantiene en la actualidad y que nos direcciona hacia otra conclusión no menos relevante, y esta es que la misión internacional de Naciones Unidas en Kosovo (a través de sus distintas organizaciones y/o misiones acaecidas a lo largo del tiempo desde su entrada en acción en la zona) no ha conseguido imponer al gobierno local una real política de integración multiétnica, y eso a pesar de haber proporcionado y redactado todos los instrumentos legales internacionales fundamentales para la protección y desarrollo de las minorías en Kosovo, llegando incluso, como antes hemos mencionado, a su elevación al rango de normativa constitucional.<sup>34</sup>

La cruda realidad es que ahora mismo en Kosovo, la etnia dominante, la albanesa, (como antes lo fue la serbia, aunque en minoría cuantitativamente hablando) “ordena y manda” tanto en la realidad social del país como en los instrumentos y resortes de poder político y función pública de Kosovo, relegando a un mero papel “instrumental” al resto de las etnias que actualmente conviven en Kosovo, si bien no es menos cierto, que alguna de ellas, en concreto la serbia, constantemente se opone de “motu proprio” a su integración en la nueva administración kosovar, por no admitir, por principio, la segregación (y por ende la independencia) de Kosovo respecto de Serbia.

La estructura social de los albaneses, en especial en las zonas rurales y de montaña, se apoya en el Clan. Es decir, en lazos familiares ampliados por múltiples relaciones de todo tipo. Un clan ocupa un determinado territorio donde controla todas las actividades comerciales (tanto las legales como las ilegales), financieras, políticas, religiosas, etc. Frecuentemente estos clanes están enemistados entre sí,

---

<sup>34</sup> De los 120 miembros de la Asamblea de Kosovo, 100 son políticos elegidos de forma directa y 20 son escaños reservados a las minorías, de los cuales 10 son para los serbios, 4 para los romas, 3 para los bosnios, 2 para los turcos y 1 para el representante de los goranis.

dando lugar a enfrentamientos y venganzas de sangre (Gjakmarrja). En este sentido, y a pesar de todos los esfuerzos por su abolición a lo largo de la historia reciente y no tan reciente de Kosovo, la sociedad albanesa de la región se rige desde muy antiguo por la “Ley habitual albanesa” o “*Kanun*”, que regula la vida de los albaneses, especialmente en el norte de Albania y en el propio Kosovo. El *Kanun*, no escrito, sino de tradición oral, recopilado en la edad media por Leke Dukagjini, refleja el carácter albanés, con una moral inflexible basada en la justicia, el honor y el respeto de uno al otro.

En este sentido, la sociedad albanesa (y kosovar) es endogámica, de modo que tradicionalmente, y todavía hoy en día, en algunos ámbitos rurales, los padres son quienes conciertan los matrimonios de sus hijos, especialmente de las mujeres, incluso siendo estas menores de edad, y normalmente lo hacen respondiendo a intereses del clan, aún cuando se concilien entre clanes distintos, cosa, por otro lado, harto difícil y ocasional.

El albanés (en este caso el kosovar) es de mentalidad tradicional, es sobrio, muy sufrido, bien adaptado al duro medio ambiente montañoso que conforma su país. Es desconfiado y crítico contra las estructuras de poder oficialmente establecidas (cosa evidente porque merma el propio poder del clan). A pesar de la siempre idea latente de “la gran Albania”, el albanés, en general, no tiene una conciencia nacionalista acentuada (esto puede que haya cambiado con el proceso de independencia de Kosovo, aunque a la pregunta de cual es su nacionalidad, el kosovar responde que es de nacionalidad albanesa, ciudadano de Kosovo)<sup>35</sup>, ya que antepone su pertenencia al clan y a su etnia, con la cual se siente completamente integrado.

---

<sup>35</sup> Este es un hecho comprobado personalmente por el autor, durante las encuestas realizadas en el trabajo de campo efectuado en Kosovo en el verano de 2009.

## 3

# La relevancia de Kosovo en la historia de Serbia y en las sucesivas fases de la conformación y posterior desintegración de Yugoslavia.

---

### 3.1 EL PAPEL DE KOSOVO EN LA HISTORIA DE SERBIA.

Entendemos que se hace necesario realizar un breve recorrido por el devenir histórico de Kosovo que nos permitirá comprender mejor los factores que han gestado durante siglos la actual situación de la región, y también situar la identidad<sup>36</sup> como marco explicativo de la situación de Kosovo y de su ahora reciente independencia, no reconocida por todos, pero de alguna forma impuesta por la vía de hecho y “avalada” por la CIJ, mediante su dictamen de julio de 2010.

En este sentido, reducir la cuestión al estudio de la realidad mas cercana temporalmente es un error. No es posible, tal y como afirma Marina Meléndez-Valdés Navas<sup>37</sup> “enfrentar ninguna solución ni ninguna reflexión sin comprender la génesis de los conflictos”, porque es evidente que cada uno de ellos tiene sus

---

<sup>36</sup>Trataremos este concepto de la “identidad”, en el Capítulo 11, apartado 11.1.2 (“Población”) de este trabajo, por considerarlo como uno de los factores determinantes de la situación actual de Kosovo.

<sup>37</sup> Marina Meléndez-Valdés Navas, “Identidad y Estado de Derecho” Foro Nueva Época num.7/(2008).

propios componentes que derivan, entre otros factores, de sus antecedentes históricos.<sup>38</sup>

Podemos observar que todo el devenir histórico de la región sigue una misma dinámica en la que quienes en un momento dado son dominadores, en otro pasan a ser dominados o incluso expulsados de la región, y quienes en un momento dado son mayoría, en otro terminan siendo minoría. Estos movimientos se producen como consecuencia de los diferentes avatares políticos, económicos y religiosos, elementos implicados, todos ellos, de forma conjunta y sin que puedan, por tanto, ser objeto de análisis reduccionistas.

### **3.1.1 La batalla de Kosovo-Polje y su significado.**

La Batalla de Kosovo (Косовски бој or Бој на Косову) se produjo el día de San Vito de 1389 (el 28 de junio del Calendario Juliano) entre los ejércitos serbio y del Imperio Otomano. La verdad histórica sobre esta batalla ha quedado sepultada bajo una suma de conjeturas, con pocas certezas sobre muchos de sus detalles. La mayoría de historiadores creen que las leyendas que han sobrevivido hacen referencia a un enfrentamiento entre los invasores otomanos y los pueblos que ya estaban en la zona. El Knez (príncipe) reinante en Serbia, Lazar Hrebeljanovic, dirigió una coalición de fuerzas cristianas, principalmente compuestas por serbios procedentes del reino de Serbia y de la Marca Bosnia, así como de tropas venidas de Hungría, Albania, e incluso un contingente de mercenarios sajones. Por su parte el Sultán Otomano Murad I también reunió otra coalición de soldados y voluntarios procedentes de los reinos vecinos de Anatolia y Rumelia. Es difícil determinar el número exacto de contingentes en cada bando, pero las fuentes históricas más fiables aceptan que el ejército cristiano era muy inferior en número al otomano.

---

<sup>38</sup> La necesidad del análisis histórico para comprender el funcionamiento de las sociedades multiculturales y/o multiétnicas (como es el caso de Kosovo) es puesta de manifiesto por A. Torres Gutiérrez. "Minorías y multiculturalidad en Austria", Dikynson, Madrid, 2007, pp. 34-35.

Los serbios marcharon hacia el encuentro de los otomanos en *Kosovo Polje* (El campo de los Mirlos) (Ver figura 11).

FIGURA 11. LA BATALLA DE KOSOVO-POLJE (ÓLEO DE ADAM STEFANOVIC, 1870)



Al caer la tarde ambos ejércitos estaban extenuados, sin haber conseguido tener ninguno de los dos una ventaja estratégica importante, aunque tanto el Sultán como el Príncipe serbio Lazar murieron en la batalla. Sin embargo, y aún con el resultado incierto de la batalla, parece que los otomanos lograron ventaja al fin y a la postre y así los serbios se vieron forzados a pagar tributo a los turcos y a prometer servir militarmente en el ejército del sultán.

El nuevo Sultán, Bayaceto I, se reconcilió con los serbios al tomar a una princesa serbia, Olivera Despina, hija del Príncipe Lazar, como su esposa. Después de esto, los serbios fueron obligados a servir en el ejército otomano y pagar tributo a los turcos. Tras el sitio de Smederevo los Otomanos se anexionaron Serbia en 1459. Es

interesante decir que cuando Bayaceto I atacó a las fuerzas de Temür (más conocido como Tamerlán) en la Batalla de Ankara, el ejército otomano estaba formado principalmente por serbios, mientras que la mayoría de los turcos escogieron el bando de Temür.

La Batalla de Kosovo es la batalla de todas las batallas en los anales de la mitología serbia. La mayoría de los nobles caballeros serbios –más de 150- murieron en la batalla. Aunque el resultado de la batalla fue esencialmente un empate, y se tuvieron que dar dos batallas más antes de que los otomanos sometieran todos los territorios serbios, la batalla de Kosovo ha tenido y sigue teniendo todavía hoy un papel importante en la “Psique” del pueblo serbio.

Aunque vamos a detallar en los capítulos siguientes el devenir histórico de Kosovo y Serbia, vale la pena adelantar ahora, por coherencia narrativa, que esta batalla, y la derrota de los serbios, en la práctica supusieron el abandono de muchos de ellos de esta tierra (de Kosovo) y la ruptura con occidente. A sensu contrario, la victoria otomana supuso la constante presión turca<sup>39</sup> sobre los serbios y que en el siglo XVII se llega a convertir en represión.

De todas formas, el asalto definitivo de los otomanos sobre Serbia no se produjo hasta 1455, cuando se hicieron con el control de Kosovo, y de la parte meridional del país. Cuatro años después, Serbia había capitulado por completo.

El corolario es una mayor emigración serbia y una consolidación de albaneses, en su condición de musulmanes. Sin embargo, no será hasta 1878 cuando se origine el movimiento nacional albanés en Prizren. En 1912, tras siglos de dominación otomana, Kosovo se reincorpora nuevamente a Serbia. Después de las guerras balcánicas de 1912 y 1913 los serbios cristianos son minoría y los albaneses musulmanes y mayoría (antes los albaneses eran cristianos pero con la

---

<sup>39</sup> M. A. Gómez García, “Pasado y presente de Kosovo visto por los Kosovares”. Ejército de tierra español, num. 778, 2006, p. 58.; Pedro Voltes Bou, “ Historia de los Balcanes”, Espasa-calpe, 1999; Emilio de Diego García, “Los Balcanes ante el Siglo XXI”, Arco Libros, 2001.

dominación otomana se convirtieron al Islam en masa para ganar influencia económica y social).

FIGURA 12.  
MAPA DE SERBIA EN EL PERÍODO DE SU MÁXIMA EXPANSIÓN (SIGLO XIV)



En definitiva, lo importante de todo este devenir histórico es que si los análisis y planteamientos jurídicos no tienen en cuenta este elemento configurador de la propia identidad serbia, no se podrá entender en modo alguno esta identidad, y por lo tanto tampoco solucionar ninguna de las cuestiones que actualmente acontecen en Kosovo.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Sin embargo, hay quién argumenta que la identidad serbia como contrapuesta a la albanesa se fundamenta en una irrealidad que es el sometimiento de los albaneses a los turcos. I. Kadaré, "Diario de Kosovo, Ed. Siruela, Madrid 2007, en dónde, siempre según la interpretación de Kadaré, se refiere a las matanzas y mentiras sobre las cuales se construye la identidad serbia.

Sin embargo, no es menos cierto tampoco, que no se puede vivir eternamente de “los mitos configuradores de la identidad serbia” y menos aún obligar al resto de la comunidad a vivir anclada a ello. En nuestra opinión, del mito de Kosovo como cuna (y excusa para determinadas actuaciones) del nacimiento de Serbia ya se ha abusado demasiado.

### **3.1.2 El nacimiento de la nueva Serbia.**

Para el pueblo serbio, Kosovo es el crisol de la nación Serbia, que vió la luz justamente como consecuencia de la batalla de Kosovo Polje, antes descrita. En este sentido, y para la creencia serbia, ellos son la población autóctona de Kosovo, a donde llegaron mucho antes que los albaneses.

En el trasfondo de estos posicionamientos, despuntaba un problema, que no es otro que averiguar si los serbios eran mayoría de población en Kosovo, antes de la llegada de los otomanos. La historiografía serbia así lo atestigua y aduce documentos que parecen llegar a tal conclusión, mientras que los albaneses replican que ellos se vieron obligados a “serbianizar” sus nombres, de forma que los mencionados documentos apenas permiten llegar a conclusión fidedigna alguna.

Lo cierto es que a partir de la existencia del dominio otomano, tanto serbios como albaneses, experimentaron presiones para su conversión al Islam, y las diferencias religiosas empezaron a convertirse en el elemento fundamental de cuantos constituían las distinciones entre serbios y albaneses.

A los ojos de estos últimos, el Islam suscitaba menos animadversión que la Ortodoxia, dado que esta última se asociaba con las imposiciones que los eslavos habían realizado a lo largo de los últimos siglos. El hecho es que el Islam se asociaba con una religión de hombres libres, y esto hizo que muchos albaneses se convirtieran al Islam, alcanzando, al tiempo, posiciones de preeminencia en la



administración otomana, con lo cual se abrió una primera brecha con los serbios.

Entre 1805 y 1815 se produjo una primera rebelión serbia contra el poder otomano y que aunque fue duramente reprimida permitió a medio plazo, la gestación en 1833 de un principado autónomo serbio (dentro todavía del Imperio Otomano), que acrecentó las expectativas de los serbios que vivían tanto en Kosovo como en el resto de Serbia.

Así las cosas y contando ya con la decadencia de la aristocracia musulmana, se abrió paso una creciente prosperidad de los cristianos, que vivían en ciudades como Prizren, Skopje u Ohrid.

Llegamos así a la guerra de Crimea en la que los sentimientos antiortodoxos y antieslavos alcanzaron su máximo exponente, y abocaron entre 1853 y 1856 a la huida, una vez más, de la población serbia de Kosovo.

Aún así, la mencionada ciudad de Prizren, había conseguido establecer contactos permanentes con Belgrado, y el influjo de lo que al poco fue el nacionalismo serbio empezó a ser notable. Este nacionalismo propugnaba la expulsión de los otomanos, la adquisición de tierras en países que, como Kosovo, se consideraban serbios y el establecimiento de alianzas con otros pueblos cristianos de los Balcanes.

A medida que finalizaba el siglo XIX, se hacía evidente la fragilidad de los dos grandes imperios regionales, el austriaco y el otomano. Al mismo tiempo, se estaba gestando el despertar del nacionalismo albanés, siendo éste un hecho fundamental, que se origina a partir de la derrota del poder otomano frente a Rusia, y las consecuencias que de ello se originan, entre las cuales destaca la efectiva independencia de Serbia, a la cual, además, se le otorga la mayor parte del territorio de Kosovo. Sin embargo, las potencias occidentales pronto reaccionaron en el sentido de limitar las ganancias y mitigar las influencias de Rusia, de forma que reintegraron la parte meridional de Bulgaria a la órbita de poder otomano y aplicaron el mismo procedimiento a los territorios en los que vivían los albaneses,

con lo cual los serbios se vieron obligados a retirarse de Kosovo.

FIGURA 13.  
LOS BALKANES TRAS LAS GUERRAS BALSÁNICAS (1912-1913).



Al mismo tiempo se había constituido la llamada Liga de Prizren que en un principio nació como reacción al dominio serbio. Sin embargo en 1881, esta Liga de Prizren que estaba formada por notables albaneses, (musulmanes en su mayoría, por cierto) logró expulsar de Kosovo a todos los administradores otomanos, y quedaron constituidos como gobierno provincial. Es decir, su proyección fue más lejos que la simple reacción al dominio serbio. Evidentemente la respuesta otomana no se hizo esperar y la Liga quedó disuelta, aunque, con ello, no se acalló el emergente nacionalismo albanés, que había ya saboreado su parcela de poder.

A partir de este momento hizo su aparición un movimiento denominado “Los Jóvenes Turcos”, que en un principio, y dado su carácter revitalizador del Imperio

Otomano sobre la base de políticas occidentalizadoras, hizo nacer esperanzas, tanto en serbios como en albaneses, que alentaban ideas de política autónoma para sus respectivas regiones.<sup>41</sup>

Esta esperanza duró bien poco ya que los Jóvenes Turcos se dejaron influenciar por el naciente nacionalismo turco y entraron en colisión con los diferentes nacionalismos balcánicos, con lo cual estallaron en 1909 y 1910 nuevas revueltas entre los albaneses de Kosovo. La consiguiente represión turca tuvo como consecuencia la huida de muchos serbios y albaneses residentes en Kosovo.

Sin embargo, la rebelión provocó tal inestabilidad política que los Jóvenes Turcos tuvieron que prometer que se introducirían reformas y se celebrarían elecciones, tanto en Albania como en Kosovo. Esto hizo que, a su vez, se rechazaran las ofertas que provenientes de Serbia, apuntaban al reconocimiento de los derechos de los albaneses en el marco de un Estado serbio, cuya ayuda económica era, no obstante, bien recibida.

En este contexto se produjo la primera de las guerras balcánicas (1912) que enfrentó a Bulgaria, Grecia, Montenegro y Serbia contra el Imperio Otomano, quedando los albaneses al margen. La rápida derrota de los otomanos y la consiguiente ocupación por parte de los cuatro aliados de los territorios más septentrionales del Imperio determinó, no sin fuerte oposición, la anexión de Kosovo por parte de Serbia, que se acercó sensiblemente a las orillas del Egeo. Este hecho alertó la inquietud del Imperio Austro-Húngaro, que facilitó la proclamación de un Estado albanés independiente, que al poco, recibió una nueva agresión por parte de los ejércitos serbios en el norte del país.

En 1913, se firmó en Londres un tratado que puso fin a la Primera Guerra Balcánica, y por la cual, el Imperio Otomano renunciaba a sus territorios europeos, con excepción de Estambul y la Tracia Oriental, se mantenía la existencia de un Estado albanés independiente, y Serbia y Grecia experimentaban un freno a su

---

<sup>41</sup> Hamit Borzaslam, *Histoire de la Turquie contemporaine*, Editions La Decouverte, Paris, 2007.

expansión en la medida del reconocimiento del referido estado albanés. En compensación se repartieron Macedonia, lo cual, a su vez, suscitó la pronta reacción de Bulgaria, que originó la denominada Segunda Guerra Balcánica (ver Figura 13).

La derrota de Bulgaria en esta nueva contienda, abocó en la pérdida de su salida al Egeo, mientras que Serbia conseguía doblar su territorio a través de la incorporación de buena parte de la citada Macedonia. El hecho de que Kosovo quedase fuera del recién creado Estado independiente albanés suscitó pronto problemas, que sin embargo quedaron en un segundo plano al declarar en julio de 1914 la guerra el Imperio Austro-Húngaro a Serbia.

Estamos hablando, claro está de la Primera Guerra Mundial, cuyo desenlace, por todos conocido, dio lugar a la derrota de los Imperios Centrales. Con ello, se abre paso a la gestación de un nuevo Estado en los Balcanes, que recibió el nombre de Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, y se hizo con el control no solo de Kosovo, sino también de parte de la Albania septentrional. A partir de este momento, Kosovo fue gobernado desde Belgrado, en virtud de la simple extensión del sistema de administración vigente en Serbia.

### **3.1.3 Kosovo durante el “Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos”**

En esta primera Yugoslavia, (Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos) la represión de la condición nacional albanesa en Kosovo fue evidente. Se dividió el territorio kosovar en varias unidades regionales, con la clara intención de cercenar de raíz cualquier intento de respuesta común. Además, el serbocroata fue declarado como la única lengua oficial en la administración y en el sistema educativo.

Igualmente, entre los años 1918 y 1928 se estableció un ambicioso programa de colonización, articulado desde Serbia, cuyo propósito fue acrecentar la presencia

demográfica de los serbios, garantizar la impermeabilidad de las fronteras con Albania y estimular la emigración de los albano-kosovares.

Las medidas favorecedoras de los colonos serbios y en detrimento generalmente de los kosovares, se tradujeron en la aparición de una próspera clase social media serbia desarrollada sobre todo en el ámbito urbano, en el marco de una sociedad en la que vivían dos comunidades claramente separadas.

Este período de entreguerras, se caracterizó además, por un elevado índice de emigración albano-kosovar y por un estancamiento económico.

#### **3.1.4 Entre Albania y Serbia: Kosovo durante la Segunda Guerra Mundial.**

Llegamos a la Segunda Guerra Mundial, en donde, en el marco del general proceso de invasión de Yugoslavia Alemania ocupó Kosovo en 1941.<sup>42</sup>

Como consecuencia, Kosovo fue dividida, de manera que la mayor parte de su territorio se integró en la “teóricamente independiente Albania”, que en realidad era a todos los efectos una colonia italiana. Alemania se reservó la parte más septentrional de Kosovo, es decir; la zona donde se encontraban las codiciadas minas de Trepce.

También Bulgaria recibió parte de la zona oriental de Kosovo y más adelante algunos territorios adicionales del norte de la región.

La atribución de la mayor parte del territorio kosovar a Albania, convirtió a todos sus habitantes en albaneses, y recibieron de los ocupantes ciertas concesiones, como la dirección de los gobiernos locales, determinada discrecionalidad en cuanto a la organización del sistema educativo etc.

---

<sup>42</sup> *Historia de la Segunda Guerra Mundial*, Espasa-Calpe, Madrid, 1999.

Sin embargo, estas concesiones pronto tocaron a su fin, en cuanto el gobierno títere de Serbia protestó, aduciendo además presuntos casos de hostigamiento contra la población serbia presente en el territorio ahora albanés.

El transcurso de la guerra ofreció realidades como que en la parte serbia vieron la luz cuatro batallones del llamado “Cuerpo Voluntario Serbio” y destinado a la lucha contra la guerrilla partisana; en cuanto al reclutamiento en la parte albanesa, debió esperar hasta 1943 y de todos modos resultó de menor importancia al decidir los ocupantes que los reclutas albaneses deberían incorporarse a la división musulmana de las SS creada en Bosnia.<sup>43</sup>

Mayor éxito tuvo la creación de unidades albanesas en la parte de Kosovo controlada por Italia.

Todo esto no nos debe llevar a concluir que la relación de los albanokosovares con las potencias del Eje era, como poco fluida, y que respondía a intereses propios, al pensar que en la medida que las potencias mencionadas favorecían el hundimiento de Yugoslavia, permitirían el auge de un proyecto de integración de todos los albaneses en un Estado común.<sup>44</sup>

Noel Malcolm ha subrayado que, a la postre, la situación de Kosovo durante la Segunda Guerra Mundial no fue muy diferente de la de la propia Serbia. En uno como en otro caso, “muchos funcionarios siguieron trabajando para el nuevo régimen, en tanto una pequeña proporción de varones en edad de servir en filas se sumó a las formaciones colaboracionistas. No puede sorprender que esta proporción fuese mas alta en Kosovo, dado que muchos albaneses no habían sentido lealtad alguna hacia el régimen yugoslavo anterior y habían percibido la conquista del Eje, al menos potencialmente, como una forma de liberación”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Robin Lumsden, *Historia secreta de las SS*, La esfera de los Libros, Madrid, 2005.

<sup>44</sup> Carlos Taibo, *Para entender el conflicto de Kosova*, La Catarata, Madrid, 1999, pages 37-40

<sup>45</sup> Noel Malcolm, *Kosovo: A short History*, Mcmillan, Londres, 1988, pag. 297

Aparte lo dicho, es innegable que la presencia de los dos movimientos de oposición al invasor -chetniks y partisanos- fue menor en Kosovo que en Serbia, debido nuevamente a razones de carácter étnico.

Igualmente hay que decir que los comunistas yugoslavos intentaron, sin mucho éxito, por cierto, atraerse a la población albanesa, reclamando incluso la creación de una república de Kosovo.

Llegamos a 1943 cuando se produce la capitulación italiana en la guerra y las unidades italianas presentes en Kosovo son hechas prisioneras por los alemanes. Alemania, que en todo momento cortejó al nacionalismo albanés, procuró mantener la ficción de que Albania seguía siendo un estado independiente y neutral. Al mismo tiempo que se producía la capitulación italiana surgía en Kosovo un movimiento que con el nombre de “La Segunda Liga de Prizren”, promulgaba la unificación étnica con Albania. Aunque la mayoría de los dirigentes había colaborado con alemanes e italianos, su actividad era estrictamente nacionalista, de tal suerte que difícilmente podrían apreciarse como genuinos los sentimientos de simpatía por las fuerzas del Eje de este movimiento.

Este movimiento competía, con todo, con dos fuerzas creadas en Albania y con esta vez sí, con claras simpatías por los aliados. Estos grupos eran el “Balli Kombetar”, un movimiento republicano de centro izquierda, y el partido monárquico “Legaliet”, con mucha influencia entre los militares.

La respuesta del Partido Comunista, que mantenía una posición débil fue doble, por un lado se revelaron de nuevo con lemas más o menos afines a las demandas del nacionalismo albanés (como la predisposición a reconocer la autodeterminación) y por otro se imponían todos los obstáculos posibles a la consolidación de cualquier tipo de resistencia no comunista.

En septiembre de 1944 Bulgaria, dónde habían penetrado las fuerzas de la Unión Soviética, declaró la guerra a Alemania. En octubre unidades del Ejército Rojo junto con unidades búlgaras entraron en Serbia y en Kosovo. La marcha de las unidades alemanas presentes en Kosovo fue inmediata y debida más a la presión militar soviética que a las acciones de la guerrilla partisana yugoslava y/o albanesa, algo que de nuevo, da idea de la debilidad de la resistencia comunista.

Es de destacar que nada más acabar la contienda, entre las distintas facciones guerrilleras se desataron enfrentamientos armados, como por ejemplo el que libró la facción liderada por el albanés Shaban Polluzha, que se negó a trasladarse a Croacia y tuvo que pelear con otras fuerzas partisanas serbias en la región kosovar de Drenica.

Las cifras de movimientos poblacionales a lo largo del conflicto carecen de fiabilidad, todo y cuanto que las potencias ocupantes no llevaron a cabo censos o archivos documentales que puedan avalar cifra alguna. Con todo parece posible afirmar que el número de serbios que abandonaron Kosovo durante el conflicto fue de unos 40.000, cifra esta coincidente, a grandes rasgos, con el de los colonos instalados en la región en el decenio de 1930.<sup>46</sup>

### **3.2 LA CONFORMACIÓN DE KOSOVO COMO PROVINCIA DE SERBIA.**

Sin duda tenemos que remontarnos al “legado” del Mariscal Tito para comprender y configurar el escenario final, en el que se desarrollaran, años más tarde, las políticas de Milosevic de las que, a su vez, trae causa la actual situación en Kosovo.

Fundamentalmente, Tito legó a la Región de Kosovo dos características básicas, que han marcado el devenir de su historia.

---

<sup>46</sup> Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez, *La Europa Balcánica. Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial a Nuestros días*, Ed. Síntesis, Madrid, 1995.



En primer lugar una indefinición institucional. La regulación de Kosovo propiciada por Tito dejó pendiente de solución la cuestión de si el territorio correspondía primariamente a Serbia -antes incluso de la promulgación de la Constitución de 1946- y solo de manera secundaria a Yugoslavia, tal y como defendían los serbios o si por el contrario Kosovo se había integrado en Serbia como una unidad federal de Yugoslavia con identidad propia, interpretación ésta que sostenía el Consejo Popular Regional de Kosovo.

En segundo lugar, Tito dejó a Kosovo sumido en una grave crisis económica, derivada igualmente de multitud de causas, ajenas o no a la propia región, pero que en definitiva provocaron una situación de extrema dependencia del Estado federal, con casi nula capacidad de autogestión económica para la región.

Así, enmarcado el contexto, tenemos que volver al debate jurídico-político que se produce para definir el entronque de la región en el incipiente Estado federal yugoslavo. Estamos hablando del año 1944 en el que Tito, todavía no afianzado como el carismático dirigente que luego sería, se pronunciaba en el sentido de señalar a áreas como la Vojvodina y otras similares, gozarían de una autonomía tal, que sus habitantes podrían decidir a que unidad federal vincularse.

Por lo que a Kosovo se refiere, y tras descartarse la vinculación con Montenegro y Macedonia, la idea que cobró cuerpo fue la de integrarla dentro de Serbia. Así, en septiembre de 1945, la Asamblea Popular de la República de Serbia, estableció la llamada Región autónoma de Kosovo-Metohija, y la declaró parte constituyente de Serbia<sup>47</sup>.

El criterio de la Asamblea Popular fue ratificado en 1946 por una nueva Constitución Yugoslava, y además, un año más tarde, por la Constitución de Serbia.

Para complicar las cosas todavía más, la citada Constitución de Serbia declaró a la

---

<sup>47</sup> Es necesario destacar, que las regiones, tenían una condición inferior a las provincias, según la difusa terminología de la época

Vojvodina, (un territorio situado también dentro de Serbia y con una minoría húngara) en un escalafón superior al de Kosovo, en la medida en que elevaba su rango al de Provincia, mientras Kosovo, seguía siendo una mera región.

En virtud de todo esto, la lectura que buena parte del nacionalismo serbio efectuó, fue la de que, sencillamente, la anexión de Kosovo por parte de Serbia se había producido antes de la promulgación de la Constitución Yugoslava de 1946, de tal suerte que el territorio de Kosovo pertenecía primariamente a Serbia, y sólo de manera secundaria a Yugoslavia.<sup>48</sup>

La réplica oficial kosovar interpretó, sin embargo, que el Consejo Popular Kosovar se había pronunciado por la integración en una Serbia federada; es decir, la integración en una Serbia definida ya como una unidad de la Yugoslavia federal.

Así las cosas, sí es cierto que en 1945 el citado Consejo Popular de Kosovo había enviado a sus delegados, sin intermediarios, a la reunión del Consejo Antifascista para la Liberación Nacional de Yugoslavia, hecho este que convertía a Kosovo en unidad primaria, sin ligazón alguna con Serbia.

Junto a todas estas circunstancias, cabe añadir que en el plano internacional la relación entre Tito y Hoxha (líder de Albania) eran fluidas, y debido a esto, nunca se plantearon demandas territoriales o presiones de ningún tipo entre ambos países, encuadrados ambos, por lo demás, dentro del ámbito de influencia de la Unión Soviética.

De hecho, tanto Yugoslavia como Albania pretendieron durante algún tiempo formar, junto con Bulgaria, una especie de federación balcánica, pero esta idea fue frustrada por Stalin, cuyos obstáculos condujeron a la confrontación entre los

---

<sup>48</sup> Antonio Moneo Laín, "La evolución de Yugoslavia desde 1946 hasta 1974" (comunicación presentada al V Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental, Valencia, 20, 21, 22 de noviembre de 2006).

hasta entonces aliados Tito y Hoxha<sup>49</sup>.

A partir de ese momento, Hoxha se convirtió en un feroz enemigo de las políticas de Tito, y no dudó en atacar a la dominación ejercida sobre Kosovo por parte de Serbia, alentando todo tipo de nacionalismo. La policía, en respuesta a ello, y los servicios secretos yugoslavos acometieron en los años siguientes una creciente represión, tanto sobre los partidarios de la URSS, como frente a hipotéticos nacionalistas albaneses.

Este estado de cosas se mantuvo mientras la relación de Yugoslavia con la URSS fue “tirante” durante los años 50. Hay que destacar, en honor a la verdad, que durante todo este tiempo las elites intelectuales albanokosovares, o bien eran fieles al Estado yugoslavo, o bien carecían de cualquier interés por los asuntos políticos de Kosovo.

Fuese como fuese, los dos primeros decenios de la historia de Kosovo a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se vieron marcados por la omnipresencia de serbios y montenegrinos en los lugares claves de decisión del país, relegando, por tanto, a los albanokosovares a un segundo plano.<sup>50</sup> Sin embargo, ello no impidió -al menos en el terreno de la educación- que la lengua albanesa recuperase cierto protagonismo, siempre en una posición secundaria, y que los programas de alfabetización en albanés progresasen de manera espectacular.

Las manifestaciones culturales albanokosovares eran alternativamente consentidas o represaliadas, llevando a la cárcel a determinados personajes relevantes de la intelectualidad albanokosovar.

---

<sup>49</sup> En junio de 1948 la Kominform expulsa a Yugoslavia de su seno, la URSS retira sus asesores y su ayuda económica. Belgrado queda aislada internacionalmente.

<sup>50</sup> Pavle Nikolic, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2002.

En cuanto a la religión, el Islam era enseñado por profesores bosnios, en lengua serbocroata, y oficialmente se instaba a la población albanesa de Kosovo y Macedonia a declararse “turca”, con el fin de dividirlos. Al fin, lo más destacable es que entre 1945 y 1966 unos 100.000 albanokosovares, abandonaron su país.

Por último, y volviendo al inicio de este texto, se debe destacar, que la economía seguía siendo muy frágil. No será hasta 1957 cuando Kosovo empezó a recibir fondos federales, aunque, de todas maneras dirigidos a fomentar la industria minera y complejos hidroeléctricos destinados al abastecimiento del resto de Yugoslavia.

Las inversiones federales no generaron pues, demasiados puestos de trabajo, y por otro lado, la reforma agraria efectuada significó la desaparición de las grandes propiedades, hecho este que se tradujo en una ventaja para las dos grandes etnias presentes en Kosovo.

La nueva Constitución Yugoslava, promulgada en 1963, elevó a Kosovo a la categoría de Provincia, aunque al mismo tiempo ratificó expresamente la idea de que Kosovo carecía de atribuciones en el ámbito federal y debía quedar constreñida a una función de mera parte integrante de Serbia.

Este estado de cosas duró ciertamente poco, y fue el propio Tito quién, en 1968, introdujo una enmienda que venía a decir que la provincia de Kosovo sería tanto parte integrante de la Federación Yugoslava como de Serbia. En medio de esta indefinición se produjo un acercamiento entre Albania y Yugoslavia, fruto del cual se establecieron acuerdos comerciales, y por ende, se retiró el nombre de Kosovo-Metohija, que tanto irritaba a los albanokosovares, y pasó a ser Kosovo. También se autorizó el uso de la bandera albanesa en Kosovo (1969), y se fomentó la contratación de profesores procedentes de Albania para impartir clases en la Universidad de Prístina, tanto en albanés como en serbocroata.

Se estableció, en definitiva, una nueva élite albanokosovar, que tuvo mucho que ver

con la desaparición de parte de las situaciones de discriminación existentes hasta ese momento. Sin embargo, no se puede olvidar, que a pesar de todo, en 1971 la minoría serbia y montenegrina ocupaba todavía un 52% de los puestos de decisión clave en Kosovo.

### **3.3 EL LLAMADO PERÍODO DE ESTABILIDAD (1974 - 1989).**

Desde 1966 y hasta la desintegración del Estado Yugoslavo, y como consecuencia de los cambios introducidos, la Constitución Federal de Yugoslavia reconoció a las provincias de Kosovo y Vojvodina un estatus similar al de las propias repúblicas. Las provincias tenían representación en la presidencia colectiva de Yugoslavia, con el mismo porcentaje que las propias repúblicas y además, podían incluso promulgar sus propias constituciones. En otro orden ya más práctico, Kosovo y Vojvodina tenían atribuciones y capacidad de autogobierno en cuestiones como policía, sistema judicial, política social y económica y política educativa. Es decir, solo quedaba fuera de su ámbito de autogestión el ejército y la política de defensa, y las relaciones internacionales, reservadas para la gestión colectiva del Estado federal.

Así podemos recordar, que, una vez fallecido Tito, la presidencia de Yugoslavia pasó a estar integrada de forma colectiva por nueve personas, que se correspondían a las seis repúblicas, mas las dos provincias autónomas (Kosovo y Vojvodina) y mas el presidente de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia.

Parece obligado preguntarse por que en este estado de cosas, las dos provincias autónomas no acabaron convirtiéndose en verdaderas repúblicas, a semejanza de las otras existentes en la Federación. Siguiendo a Noel Malcom, podemos encontrar dos explicaciones:<sup>51</sup>

- a) Según los acuerdos tomados por los dirigentes comunistas en 1943, las

---

<sup>51</sup> Noel Malcom, *Kosovo, a short History*, Mcmillan, Londres, 1998, pags 327-328

republicas, se correspondían con las “naciones”, mientras que las provincias se correspondían con las “nacionalidades”.

Las naciones eran entendidas como entidades estatales, gozando al menos teóricamente del poder de secesión respecto de la entidad supranacional a la que estaban unidas. Es decir, llegado el caso, las naciones podían llegar a constituirse como estados independientes de la Federación. Sin embargo, las nacionalidades eran parte de una nación, cuyo núcleo residía en la República de la cual formaba parte, de tal forma que carecían de la condición de nación constituyente en el marco de la Federación yugoslava.

Los albaneses de Kosovo, y los húngaros de la Vojvodina, configuraban nacionalidades, mientras que croatas, eslovenos, macedonios, montenegrinos, serbios y -desde 1960- musulmanes bosnios, constituían naciones.

Encontramos sin embargo una contradicción a esta explicación, que no pasa de ser un ejercicio teórico, que además quedó desvirtuado a partir de que la Constitución de 1974 habla ya de Yugoslavia como de una República Federal de naciones y nacionalidades.

- b) La segunda de las explicaciones, también apuntada por Malcolm, es mucho más pragmática, y estriba en el temor de que, considerando a Kosovo como una nación, o como una república, con capacidad, por tanto de secesión, con el tiempo, pudiera ésta separarse de Yugoslavia y unificarse con Albania ya que era la única comunidad étnica de Yugoslavia con un “Estado matriz” de referencia fuera de la Federación.

Sin embargo, una verdadera voluntad de evitar el hipotético proceso de unificación entre Kosovo y Albania hubiera debido traducirse en un reforzamiento de la identidad albanokosovar frente a una identidad puramente albanesa. Pero este proceso no solo no se fomentó desde Belgrado, sino que se acrecentó la represión,

con el fin de rebajar la presión que por parte de los serbios de Kosovo se ejercía sobre el poder federal, como consecuencia del malestar producido por los cambios promovidos por la Constitución del 74.

Desde el punto de vista serbio, el problema fundamental era el hecho de que Kosovo escapaba de “facto” al control de Belgrado. Desde el punto de vista kosovar, en cambio, el hecho innegable era que Kosovo seguía sin ser república, con la misma valoración de todos los derechos de autogobierno que ello implicaba.

Al calor de estas ideas, surgieron en Kosovo grupos terroristas y manifestaciones multitudinarias que en 1981 provocaron, con el telón de fondo de un absoluto silencio informativo, una dura represión por parte de las autoridades serbias.

Se daba el caso paradójico de que al tiempo que crecía la “libertad cultural” no mejoraba el sistema económico, de tal manera que Kosovo era incapaz de crear recursos propios, estableciéndose una precaria economía de subsistencia.

La razón de esta debacle económica, según los albanokosovares, era el hecho de que toda la potencia económica e industrial de la provincia fuera transferida, prácticamente sin compensación, a Serbia.

Sin embargo, la postura que se defendía desde Eslovenia y Croacia, por ejemplo, era que ya bastaba de transferir recursos y más recursos hacia el sur, y que Kosovo era una provincia “parásito”, que vivía únicamente de los fondos que continuamente se enviaban desde la Federación.

Por otro lado, los sucesos de 1981 hicieron que arreciasen los debates relacionados con la situación étnico-demográfica en Kosovo. En este sentido, las posturas devinieron a la postre en irreconciliables. Los principales temas de confrontación fueron:

- a) Denuncia desde Serbia del obligado abandono de Kosovo por parte de

serbios que allí residían.

- b) Denuncia de una “trama” demográfica-política, en el sentido de dar explicación a la pérdida de influencia de serbios y montenegrinos, a favor de albaneses, en los órganos de poder de la provincia. Esto estaría provocado por el desmesurado aumento de población de origen albanés en Kosovo.
- c) Denuncias de violaciones de mujeres serbias por parte de albanokosovares.
- d) Denuncias, en general, de discriminación por parte de los albanokosovares hacia los serbios de Kosovo, en un país que -para ellos- era sin ningún género de disputa el suyo propio.

En definitiva, el período que acabamos de estudiar constituyó, como dice Carlos Taibo<sup>52</sup>, una etapa “llevadera”. Nosotros lo hemos titulado como los años de “estabilidad”, pero tanto con una denominación como con otra, lo cierto es que seguía latente el principal problema, que la Constitución de 1974 mitigó pero nunca llegó a resolver; nos referimos al hecho de que Kosovo continuaba sin ser una República, y ello dejaba en manos de las autoridades serbias la posibilidad de ir limitando las posibilidades o los derechos de autogobierno que podría ostentar, como provincia autónoma; provincia, que debemos recordar, era, con más de dos millones de habitantes, la tercera “comunidad” mas numerosa de toda la federación.

### **3.4 LA ABOLICIÓN DE LA AUTONOMÍA KOSOVAR.**

Para mejor entender el estallido del conflicto yugoslavo, y por ende la abolición de la autonomía de la que gozaba la región de Kosovo, nos parece necesario centrar los siguientes datos:

- a) La existencia de una crisis económica, cuyos efectos se hacían patentes

---

<sup>52</sup> Carlos Taibo, *Para entender el conflicto de Kosova*, Los libros de la catarata, Madrid, 1999. pag 46



desde el decenio de 1970.

- b) La exigencia de reestructurar e institucionalizar un sinnúmero de relaciones, existentes y en estado latente, una vez fallecido el Mariscal Tito.
- c) La llegada al poder de Slobodan Milosevic, y su deseo de mantener el poder, que ocasiona un giro radical en su mensaje político, en beneficio de un nacionalismo con connotaciones cada vez más agresivas.

Por otro lado, y según Antonio Moneo<sup>53</sup>, la evolución de Yugoslavia habría cumplido (irónicamente) con el objetivo marxista de deshacerse del Estado, mediante la descentralización y la federalización extrema de las estructuras. Es decir, la situación final del Estado Yugoslavo había devenido, de hecho en una confederación, partiendo de una federación de estados, que poco a poco fue devolviendo poderes a las Repúblicas federadas hasta vaciar de contenido el Estado Federal.

Esta idea, contrastada con la evidente crisis económica que apunta Carlos Taibo, hace que la llegada al poder de Milosevic, y su deseo de mantener el poder, influya decisivamente en la verificación del mencionado giro radical, en detrimento de los poderes existentes en las Repúblicas, para devolver la fortaleza al Estado Federal y recentralizarlo.

Vale la pena detenerse en considerar que todas estas circunstancias se produjeron precisamente por la existencia de la Constitución de 1974, generalmente denostada, y que sin embargo, entendemos que fue promulgada por Tito precisamente para gestionar los problemas que se presentaron en Kosovo y Croacia, en 1968 y 1971 respectivamente.

---

<sup>53</sup> Antonio Moneo Laín, "La evolución de Yugoslavia desde 1946 hasta 1974" (comunicación presentada al V Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental, Valencia, 20, 21, 22 de noviembre de 2006) y publicado en "España y la Europa Oriental, tan lejos, tan cerca". Carlos Flores Juberías, Plaza y Valdés Ed., Valencia 2009, ISBN 978-84-370-7615-7.

La Constitución de 1974 supuso un endurecimiento en cuanto a las libertades políticas se refiere. Sin embargo, esto se tradujo en una “huida hacia delante”<sup>54</sup>, debido sobre todo a un aspecto económico, como fue la apertura de Yugoslavia hacia los mercados internacionales (laborales y de comercio) que hicieron que el país dependiera casi exclusivamente y de manera sistemática de los créditos internacionales, haciendo así su economía muy dependiente del contexto internacional. La intención fue buena, pero a la postre lo que sucedió fue que el Estado perdió toda su capacidad de controlar la economía y la propiedad, que quedó al albur de los vaivenes internacionales, y además, internamente, en manos de las llamadas Unidades Básicas de Trabajo Asociado, creadas con la finalidad de otorgar al Estado una configuración federal más nítida.

En medio de este escenario, propicio económicamente hablando hacia el caos, (Yugoslavia fue incapaz de aprovechar sus ventajas comparativas respecto a otros países de la zona, como eran su focalización hacia el consumo y su estructura descentralizada), se agudizó la crisis latente desde la muerte de Tito. Pero la desintegración del “viejo régimen”, no dio lugar al típico enfrentamiento ideológico entre derecha e izquierda, sino que las disputas, ideológicas aparecieron circunscritas al interior de cada República y/o cada región autónoma y se superpusieron a los enfrentamientos inter-republicanos como consecuencia de las distintas tendencias dominantes en cada una de ellas.

La ruptura de las reglas del juego, que los serbios protagonizaron entre 1986 y 1991, se debieron sobre todo al interés por preservar los derechos y la hegemonía de los serbios que vivían fuera de Serbia (anticipando con ello implícitamente la

---

54 En la década de los años setenta se intensificaron las contradicciones del sistema socialista yugoslavo. Por un lado asistimos a una mejora de los niveles educativos y sanitarios, a un incremento de la producción de bienes de consumo, a la disminución del sector primario y crecimiento del terciario, a la ampliación de las redes de comunicación y del parque automovilístico, sin embargo, por otro lado, la inflación y el déficit comercial no descendían,

independencia de Eslovenia y Croacia) y proponiendo una agresiva reconfiguración de las fronteras.

Con ello, Serbia contribuyó a propiciar la desaparición del propio Estado Federal instaurado con la Constitución de 1974, del cual se había erigido en potencia hegemónica.

Antes de describir propiamente el hecho de la abolición de la autonomía kosovar y sus consecuencias, es necesario destacar también el hecho de que en un escenario de entrecruzamiento étnico como el yugoslavo, las fronteras rara vez dibujaban o determinaban comunidades homogéneas. Así, constantemente se apreciaba la existencia de comunidades serbias viviendo fuera del territorio de su república. Aunque en el caso de Kosovo, el número de serbios no era especialmente importante respecto a la mayoría de población albano-kosovar, si era lo suficientemente notable, junto a otras connotaciones culturales, religiosas e históricas, como para que se activase esa tendencia de preservación a toda costa de los intereses serbios fuera de Serbia, apuntado anteriormente.

Si a esto unimos que la estructura de las fuerzas armadas del Estado Federal exhibía una presencia masiva de serbios en sus escalafones superiores, encontramos un entorno propicio para por, un lado, una tendencia a la “serbianización”, y por otro, a la general adhesión a un proyecto yugoslavista superador de los particularismos nacionalistas<sup>55</sup>.

---

continuaba la emigración de obreros hacia la Europa comunitaria en busca de trabajo y la deuda externa aumentaba, unos 20.000 millones de dólares en 1980.

<sup>55</sup> Con todo, tenemos que constatar la existencia de unidades de defensa territorial en cada una de las repúblicas, las cuales disponían así de cierto margen de maniobra militar.

FIGURA 14.  
MAPA ÉTNICO DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA.



En concreto, y centrándonos ya en los aspectos inmediatamente desencadenadores de la abolición de la autonomía kosovar, debemos destacar que a partir de 1986, empezaron a cobrar cuerpo en Serbia opiniones que reclamaban una acción enérgica para frenar lo que se entendía era una pérdida de terreno de la comunidad serbia presente en Kosovo. En este sentido, se aducían datos como emigración masiva de serbios, o la discriminación de éstos en las instituciones, etc... Se llegó incluso a publicar un memorando, por la Academia de Ciencias de

Belgrado, que reclamaba que se estableciesen “las condiciones objetivas y finales para el retorno del pueblo exilado”, todo ello en el marco de un discurso ideológico que de hecho, había pasado a reivindicar la “Gran Serbia”, un Estado en el que todos los serbios, y acaso, sólo los serbios, estaban llamados a vivir.

Encontramos, a nuestro juicio, en estos estados de razón dos líneas argumentales que se superponen y que perfectamente se complementan, como evidencia de la dirección política que las autoridades de Belgrado estaban tomando. Estas dos líneas argumentales son, por un lado la reivindicación de los derechos de la comunidad serbia en Kosovo y por otro la existencia de una corriente “neocolonialista” de clara tendencia expansionista.

Es decir, la maquinaria estatal dominante (Serbia) se dedicó a la tarea de “liberar”, “redimir” y devolver a la condición de posesión nacional de los serbios, a un territorio (Kosovo) que había sido usurpado por los albaneses, un par de siglos atrás, y que históricamente había sido un “suelo sagrado serbio”.

En este proceso de justificación ideológica del irredentismo serbio fue de gran importancia la difusión de las injusticias cometidas sobre los serbios de Kosovo derivadas de la aplicación de la Constitución Yugoslava de 1974. Así, en Kosovo, se tomaba como blanco el nacionalismo albanés. En este sentido, entre 1981 y 1988, se registraron 580.000 acciones de la policía y de los jueces para encarar supuestas o reales problemas relacionados con ese llamado “nacionalismo albanés”. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trataba de “delitos” en manifestaciones o huelgas. Según una estimación kosovar, se produjo en esos años la muerte de unos 150 manifestantes de esa misma nacionalidad.

Al mismo tiempo, arreciaban en Belgrado, las propuestas de los serbios de Kosovo, instando a tomar medidas como las anteriormente comentadas. En este contexto, y con ocasión de la celebración del aniversario de la batalla de Kosovo Polje, el entonces presidente de la Liga de los Comunistas de Serbia, Iván Stambolic, envió a su segundo, Slobodan Milosevic, quién protagonizó el 24 de abril de 1987 una

histórica arenga en la que, entre otras cosas, prometió que en adelante nadie tocaría a los serbios de Kosovo y que se considera punto de arranque del ascenso de Milosevic y del neocolonialismo serbio.

El mencionado ascenso de Milosevic fue fulgurante, como lo demuestra la propia destitución (y posterior “misteriosa” desaparición) de Stambolic, a finales de 1987, y la conversión del hasta entonces segundo, en Presidente de la Liga de los Comunistas de Serbia.

Milosevic, repitió su discurso dos años mas tarde ya encumbrado en el poder, con ocasión del seiscientos aniversarios de la batalla, consciente del potencial apoyo que la todavía influyente, aunque caduca, élite dirigente serbia podía suponerle, al percibir su manifiesta adhesión a un discurso nacionalista radical.<sup>56</sup>

En su particular visión de las cosas (la visión del propio Milosevic), y en virtud una vez más de la Constitución de 1974, los serbios habían quedado en minoría en su propio país, ya que la Vojvodina y Kosovo gozaban en la Presidencia colectiva de 2 votos, (uno para cada provincia) mientras que Serbia disponía, lógicamente, de uno sólo.

Al año siguiente, en otoño de 1988, y siguiendo con la tendencia inspirada en las ideas radicales de Milosevic, la purga recayó sobre los dos máximos dirigentes comunistas albanokosovares, Azem Vllasi y Kaqusha Jashari.

Hay que destacar que la Liga Comunista de Kosovo vivía una delicada situación, ya que debía que contrarrestar el auge del nacionalismo albanés, sin granjearse con ello la enemistad de una sociedad que veía con buenos ojos este movimiento nacionalista.

Aunque las protestas arreciaron, exigiendo entre otras cosas, que se mantuviese sin correcciones la Constitución de 1974, que se diesen explicaciones sobre la

destitución de los dos líderes antes mencionados, y que la dirección del país fuese elegida democráticamente, la asamblea legislativa serbia empezó a estudiar enmiendas a la Constitución republicana orientadas a restringir las capacidades de autogobierno de Kosovo. Dichas restricciones afectaban a casi todos los terrenos, como la policía, el sistema judicial, las políticas sociales y económicas y el sistema educativo.

Sin embargo, todas estas medidas necesitaban en virtud de la vigente Constitución, de la aprobación del Parlamento kosovar. Éste, rodeado de tanques, tropas y vehículos militares, se reunió el 23 de marzo de 1989, con activa presencia intimidatoria de los servicios de seguridad serbios así como de dirigentes políticos de esa etnia. Las enmiendas fueron finalmente aprobadas, y en virtud de ese procedimiento altamente irregular, Milosevic se salió con la suya, dando un primer y decisivo paso para la abolición final de la autonomía kosovar, que se consumó meses más tarde mediante la supresión tanto del Parlamento como del Gobierno Kosovar.

Siendo esto importante, una mayor trascendencia la otorgaba el hecho de que a partir de este momento Milosevic pudo utilizar el voto kosovar en la Presidencia colegiada de Yugoslavia a su antojo, voto que unido al de Montenegro, Vojvodina y la propia Serbia, bloqueaba cualquier iniciativa destinada a contrarrestar sus propósitos. Así lo demostró la nula resistencia ofrecida por el poder federal central, y la nula efectividad de las livianas protestas emitidas por las autoridades eslovenas y croatas.

Toda esta sucesión de hechos se enmarca dentro del proceso general de desintegración de Yugoslavia, cuyos más precisos detalles omitiremos a partir de ahora, en este estudio<sup>57</sup>, y nos centraremos en el escenario en el que se verificaron, a partir de 1989, los dos hechos que nos atañen más directamente: La abolición de

---

<sup>56</sup> Francisco Veiga, *Slobo. Una biografía no autorizada de Milosevic*, Ed. Debate, Madrid, 2004.

<sup>57</sup> No obstante, en los capítulos 4.1, 4.2 y 4.3 de este trabajo analizaremos los procesos acontecidos en Bosnia, Macedonia y Montenegro como reflexiones paralelas al caso de Kosovo.

la autonomía kosovar, y el auge, como corolario, de un movimiento de desobediencia civil, que surge entre la población albanokosovar.

Baste destacar, que durante todo ese proceso de desintegración de la Yugoslavia Federal, se verificaron las independencias de Eslovenia, Croacia, Macedonia y el conflicto de Bosnia-Herzegovina, cuyo corolario fueron los Acuerdos de Dayton.

### **3.4.1 Razones y consecuencias de la abolición de la autonomía kosovar.**

Por lo pronto, debemos destacar que la abolición de la autonomía kosovar, provocó la reacción inmediata de gran parte de la población albanokosovar. Esta reacción se tradujo en manifestaciones, que fueron duramente reprimidas por la policía, provocando, en marzo y abril de 1989 más de un centenar de muertos. Por otro lado, se comenzó a detener a los miembros de la élite políticas, económica e intelectual albanokosovar.

En el año 1990 se produjo una nueva ola de represión policial, como consecuencia de nuevas manifestaciones, provocadas a su vez por el rumor nunca investigado por las autoridades serbias de que sustancias tóxicas del ejército yugoslavo estaban siendo utilizadas para envenenar a niños albaneses.

Todas estas protestas, abocaron al traslado a Kosovo de unos 25.000 policías serbios.

Con todo, siendo de extremada gravedad todos estos hechos debemos tener en cuenta también otras medidas tomadas por las autoridades serbias, de modo casi inmediato, y que fueron resultado de la abolición de la autonomía kosovar. Entre ellas encontramos:

- a) La creación de nuevos municipios con el propósito de beneficiar a la minoría serbia. Se trataba con toda evidencia y sin ningún sonrojo, de



introducir cambios para asegurar una más cómoda posición de poder por parte de los serbios.

Así, se crearon nuevos municipios, y se combinaron en condiciones ventajosas en los distintos Departamentos, de manera que contrarrestaron la inferioridad numérica de la población serbia. De este modo, los albaneses que eran más del 80% de la población de Kosovo, pasaron a ser mayoría en solo 2 de los 5 “Okruqi” o Departamentos de Kosovo, en concreto en los de Pristina y Prizren.

Aparte de instaurar un eje transversal norte-sur de municipios serbios que dividía Kosovo en dos y auguraba una futura partición el objetivo de esta medida era controlar los complejos industriales más importantes (Obilic y Zubin Potoc) los recursos naturales, (Novobërdë, Kosovo Polje y Shtërpç) y las fronteras estatales, especialmente en Shtërpç y Gora.

- b) Otra medida introducida fue la de concentrar la mayor parte (sino la totalidad) de las inversiones del Estado federal en las zonas geográficas donde los serbios tenían mayor presencia, y por otro lado, la anulación de las ventas de propiedades realizadas a ciudadanos albanokosovares por serbios que habían decidido marcharse.
- c) Al tiempo que se adoptaban estas medidas, veían la luz otras, entre las cuales se contaban la enajenación por parte de Serbia, de buena parte de la riqueza del territorio (sin contar, naturalmente, con la opinión de los albanokosovares ) o la fusión forzada de compañías kosovares, en beneficio de otras serbias, o los acuerdos, igualmente contraídos de manera unilateral por el Gobierno serbio, con empresas o consorcios internacionales en el ámbito de las telecomunicaciones o de los recursos naturales kosovares, como las minas de Trepçë.
- d) Se cerraron igualmente varios medios de comunicación albanokosovares, y

muchos de los equipos de radiotelevisión de Pristina fueron trasladados a Knin, en la Krajina, y a Pale, en Bosnia-Herzegovina, al tiempo que, como era previsible, se procedía al despido de los trabajadores albanokosovares. Las emisiones en albanés quedaron reducidas a 20-30 minutos, y limitadas a traducir, sin más, los contenidos de la televisión serbia. Al mismo tiempo, las cuentas bancarias de muchos medios de comunicación albaneses fueron canceladas y se impusieron onerosos impuestos a la compra de papel, obligando a sacar a la calle publicaciones extremadamente caras.

- e) En el ámbito de la función pública, al poco tiempo de la abolición de la autonomía kosovar se produjo el despido de la mayoría de los trabajadores albanokosovares de los distintos estamentos y/o departamentos que gestionaban la economía de Kosovo. Con el tiempo, el resto de los trabajadores de etnia albanokosovar de los demás ámbitos de la administración pública perdieron también sus puestos de trabajo.
- f) A partir de abril de 1990, fue retirado el ejército serbio, y sustituido por la policía.- Es este un dato clave para comprender el hostigamiento continuo al que fue sometida la población albanokosovar. Todo ello amparado además por una legislación "ad hoc", que permitía, por ejemplo, la retención en un cuartel de la policía durante 3 días, a efectos de interrogatorios.

Nada menos que 15.000 albanokosovares fueron víctimas de este procedimiento en 1994, el mismo año en que se registraron más de 2.000 agresiones policiales, 3.500 operaciones de allanamiento de domicilio y cerca de 3.000 arrestos arbitrarios.

Toda esta represión cobró nuevos vuelos una vez que en julio de 1993 fueron expulsados los observadores de la OSCE, y se le negó el visado a diverso personal tanto de Naciones Unidas como de Amnistía Internacional, con lo que la represión gozó de todavía mayor impunidad.

- g) Debemos recordar además que la casi totalidad de los jueces y fiscales albanokosovares habían sido reemplazados por magistrados serbios, ocurriendo otro tanto con la propia policía.
- h) En el terreno educativo la situación no era más alentadora. Los estudios relativos a Kosovo y Albania fueron eliminados como materia lectiva de los planes de estudios, al tiempo que se otorgaba mayor importancia a todas aquellas materias relacionadas con la historia y la cultura de Serbia. En poco tiempo desaparecieron las clases impartidas en lengua albanesa, y esto hasta el punto en que el albanés empezó a considerarse lengua extranjera. Como colofón, la mayoría de los estudiantes albanokosovares, fueron expulsados del sistema público de educación. Adicionalmente, se clausuró la Academia de Artes y Ciencia de Kosovo así como distintos museos e instituciones culturales, se dispersaron los fondos de la Biblioteca Nacional.
- i) La política oficial serbia alentó un ambicioso programa de colonización. Así en 1991 se promulgó una Ley por la cual se otorgaban 5 hectáreas de tierra a cualquier serbio o montenegrino que se instalase en Kosovo. Poco mas tarde, las guerras en Croacia y Bosnia, proporcionaron un número considerable de colonos serbios dispuestos a trasladarse a Kosovo; Se calcula que entre 1994 y 1995 lo hicieron unos 26.000, sobre todo, serbobosnios procedentes de la Krajina.<sup>58</sup>

Por último, y antes de analizar la más importante consecuencia de la abolición de la autonomía kosovar, cabe destacar que, al margen de las veleidades de la política serbia, las declaraciones de independencia de Eslovenia, Croacia, Macedonia (fronteriza con Kosovo) y la guerra serbo-croata también tuvieron sus repercusiones en Kosovo. Estas se materializaron, fundamentalmente, en la decisión asumida por la principal fuerza política albano-kosovar -la Liga

---

58 Eggert Hardten, en Ger Duijzings, Dusan Janjic y Shkelezen Maliqui: *Kosovo-Kosova, confrontation or coexistence*, Peace Research Centre, University of Nijmegen, Nimega, 1996, pags 167-178

Democrática de Kosovo (LDK)- de optar, decididamente por la independencia de Kosovo.

Por otro lado, el embargo internacional que a consecuencia de la guerra se practicó sobre Serbia y Montenegro, afectó -y mucho- por razones obvias, a Kosovo, donde hicieron su aparición organizaciones mafiosas, generalmente provenientes de Albania, y que a fecha de hoy, todavía no han sido totalmente erradicadas.

### **3.4.2 El movimiento de desobediencia civil.**

Una vez enumeradas algunas de las principales consecuencias que acarreó la abolición de la autonomía kosovar, debemos abordar la principal de ellas, que a la postre ha servido incluso después de casi dos décadas, como uno de los argumentos para justificar la propuesta final del Sr. Ahtisaari sobre el estatus de Kosovo. Nos referimos a la aparición en Kosovo de un movimiento pujante y articulado de desobediencia civil, preludio de surgimiento de una sociedad civil paralela y clandestina.<sup>59</sup>

Con el paso de los meses, y empujados por todas esas medidas que hemos descrito anteriormente entre la población albanokosovar se fue gestando un movimiento de desobediencia civil. Este fenómeno se manifestó en ámbitos diversos como los son el terreno ideológico, el aspecto político-institucional y la situación económico-social.

#### **1) La desobediencia civil en el terreno ideológico**

Teóricamente, la manifestación de un movimiento civil digno de tal nombre, tan solo debiera ser posible en el marco de un espacio geográfico que hubiera tenido ya una experiencia democrática en el pasado, y que de algún modo,

---

<sup>59</sup> Se puede consultar para este tema a Jose Angel Ruiz Jiménez "Balcanes, La herida abierta de Europa", Plaza y Valdes (ed) Madrid, 2010.

gozara de cierto nivel de desarrollo económico.

Sin embargo, en Kosovo, dónde no existía ninguna de esas premisas teóricas, apareció espontánea, de manera inevitable y efectiva una manifestación de sociedad civil en el marco de un movimiento de desobediencia a la norma impuesta por el poder gubernamental serbio.

Así adquirió una inesperada fortaleza una cultura, proveniente de los círculos intelectuales próximos a la Universidad de Pristina, que rompía decididamente con las viejas estructuras de poder legadas por la Yugoslavia de Tito. No es casual, que en los años anteriores, estos movimientos culturales, fueran considerados por el poder serbio, como focos constantes de subversión, tachándoles de nacionalistas radicales.

En este movimiento de desobediencia civil, y en el ámbito ideológico, podemos entresacar influencias derivadas de los cambios ocurridos a finales de 1989 en varios países de la Europa Central y Balcánica.

Además, las propias purgas que el Gobierno serbio efectuó en la Liga de los Comunistas de Kosovo, facilitaron la existencia de una nueva elite intelectual, liberada de antiguas ataduras.

Por último es de destacar, la coexistencia en la resistencia albanokosovar de musulmanes y católicos, unidos por el mismo fin de la desobediencia y resistencia civil frente al enemigo común.

## 2) La desobediencia civil en el terreno político-institucional

A lo largo del año 1990 la resistencia kosovar intentó por todos los medios bloquear la reforma constitucional que proponía Serbia ya que iba a suponer la eliminación de todas las garantías de autogobierno que la Constitución de 1974 otorgaba a Kosovo. Sabemos ya cual fue la consecuencia final de este proceso,

es decir, la disolución tanto del Parlamento kosovar como del Gobierno de Kosovo por las autoridades serbias por medio de la fuerza. Dicho esto, y sin minusvalorar su importancia, la desobediencia civil en el terreno político-constitucional consistió en la aparición de un auténtico sistema constitucional “en la sombra”, con procesos electorales clandestinos (1992 y 1998), todo ello, precedido en 1991 de un referéndum igualmente clandestino en el que participó un 87% de los electores y un 99% de los votantes respaldaron la creación de una república independiente kosovar.

Los parlamentos electos no fueron nunca convocados, por razones obvias de seguridad, y por lo tanto no desarrollaron ninguna actividad “oficial”, desarrollando su labor en el ámbito de la clandestinidad.

Paralelo a estos procesos, la población albanokosovar comenzó a boicotear, mediante el recurso de la abstención, las elecciones serbias y yugoslavas, hecho éste que fue a menudo criticado desde las fuerzas de oposición serbias, que estimaban, que esos votos podrían haber puesto en situación crítica en más de una ocasión a Milosevic.

En definitiva, la innegable existencia de un problema nacional pendiente de resolución, fue lo que sirvió de base a este movimiento de resistencia civil, en su aspecto político-institucional.

Como estructura política, la Liga Democrática de Kosova fue la que lideró todo este movimiento, convirtiéndose en Presidente “de facto” aunque en la clandestinidad de la República, su líder, Ibrahim Rugova.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Extracto de la Biografía publicada en CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. Última actualización en junio de 2011. Ibrahim Rugova:- Ibrahim Rugova (Cerrcë, Kosovo, 21 de diciembre de 1944 - Priština, 21 de enero de 2006) fue presidente de Kosovo desde mayo de 1992 y hasta su muerte en enero de 2006, y líder del mayor partido político del territorio, la Liga Democrática de Kosovo. Licenciado en literatura por la Universidad de Pristina Rugova se dedicó a la literatura en lengua albanesa, y fue elegido presidente de la Asociación de Escritores de

Rugova, procuró mantener un equilibrio conjugando la creación de nuevas instituciones, como el Parlamento o la Presidencia y la conservación de instituciones y estructuras ya creadas, que podían serle útiles, en lugar de acometer la tarea de crearlas “ex novo”.- Con ello, lo que trataba era de preservar, según su conveniencia, lo que de hecho, era un Estado Kosovar, con carencias, ciertamente, (sin policía ni fuerzas armadas, por ejemplo ), pero Estado, de hecho, al fin y al cabo.

Su política, estuvo centrada en tres direcciones, como son, la internacionalización del conflicto, la defensa de una resistencia no violenta y el rechazo de todos los elementos de política institucional serbia, incluidas las elecciones, como antes hemos mencionado, con la práctica de la abstención.

---

Kosovo en 1988. Rugova pasaría al activismo político, siendo uno de los fundadores de la Liga Democrática de Kosovo, después de que el presidente de Serbia Slobodan Milošević aboliera la autonomía de esa región, integrada en Serbia pero de mayoría étnica albanesa, en 1989.

El 2 de julio de 1990, fue declarada la independencia de la República de Kosovo, independencia no reconocida por Serbia ni por la comunidad internacional. Rugova participó en el gobierno de la República de Kosovo, siendo elegido presidente el 24 de mayo de 1992. Rugova se convertía así en el principal defensor de los intereses de la comunidad albanesa en Kosovo durante el largo conflicto con Serbia. En 1998, Ibrahim Rugova recibió el Premio Sajárov por su defensa de la libertad de expresión.

Durante la Guerra de Kosovo en 1999, fue secuestrado junto a su familia en su domicilio en Priština. Unos días después, aparecía en la televisión serbia entrevistándose con Milosevic, gesto al que habría sido obligado por el régimen serbio, según la interpretación más habitual. La intervención de la OTAN en la Guerra de Kosovo llevó a la independencia temporal de Kosovo, territorio desde entonces separado de Serbia. Rugova fue elegido Presidente de Kosovo el 4 de marzo de 2002.

El 15 de marzo de 2005, Rugova escapó ileso a un ataque terrorista cuando una bomba en un cubo de basura explotó junto al vehículo en el que viajaba.

Tras recibir tratamiento médico en hospitales militares estadounidenses en Kosovo y Alemania, el 5 de septiembre de 2005, Rugova anunció que padecía cáncer de pulmón, circunstancia que no lo apartó de la presidencia.

El 21 de enero de 2006, Rugova falleció en Priština, tras perder su lucha contra el cáncer.

A partir de esas premisas, sus reivindicaciones recorrieron un camino que va desde la reclamación de una autonomía, sin más, (1990) hasta la reivindicación de un Estado independiente y soberano (1991-1992).

### 3) La desobediencia civil en el terreno económico-social.

En este terreno, se desarrolló un sistema educativo y un sistema sanitario al margen del Estado. Los doctores, profesionales sanitarios y profesores que lo integraban, eran pagados por la “República de Kosova”, cuyos fondos (o la menos buena parte de ellos) provenían de la emigración albanokosovar en Europa y América.

A este respecto, no puede olvidarse que medio millón de albanokosovares perdieron su derecho a cualquier tipo de protección social. En cuanto a educación se refiere, ya hemos comentado como el Gobierno de Milosevic suprimió prácticamente cualquier tipo de instrucción o enseñanza que contemplara el más mínimo aspecto de cultura kosovar, en beneficio del sistema educativo serbio.

Igualmente, se desarrolló en este período un sistema paralelo de transportes, que no tardó en ser clausurado por las autoridades serbias, pero que de hecho tuvo un gran éxito mientras funcionó. En cuanto al desarrollo económico, florecieron también un gran número de pequeños comercios y pequeñas iniciativas artesanales, que a pesar de la represión de las autoridades serbias en todo lo que suponía dotar de facilidades de expansión al tejido comercial, mantuvieron su actividad durante todo el tiempo.

Sin duda, la estructura de clanes todavía imperante en Kosovo, tuvo mucho que ver en el mantenimiento de esta “economía paralela”, ya que las redes de solidaridad familiar, mantuvieron la “solvencia” económica necesaria para esta especie de “microeconomía” nacional en competición con las estructuras formales, impuestas desde Belgrado.



Igualmente, la diáspora albanokosovar, tanto la existente en Alemania, como en EEUU, mantuvo un constante flujo de dinero, que aunque algunas veces era interceptado por las autoridades serbias, en la mayoría de las ocasiones llegaba puntualmente a sus destinatarios finales en Kosovo.

En definitiva, Serbia no consiguió acoger ni a Kosovo ni su población por medio de la represión económica. A pesar de las normas que, por ejemplo, ordenaban el cierre de los pequeños comercios, o de las leyes que impedían la compra-venta entre albanokosovares y serbios, o de las medidas de traslado forzoso de toda la industria media y pesada existente en Kosovo a Serbia, la sociedad albanokosovar, basándose en sus más ancestrales costumbres y estructuras sociales, consiguió sobrevivir mediante un sistema rudimentario de economía paralela.

La puesta en marcha y el tosco mantenimiento de todo este “sistema paralelo” no estuvo exento de problemas. Obviamente la propia estructura “tribal” o de clanes originó una especie de “privatización” encubierta que dio lugar a situaciones de poder, a estructuras de decisión no democráticas y a la asunción de todos los resortes de decisión en manos de una élite estrechamente ligada al partido dominante, la Liga Democrática de Rugova que, a la postre, acabó actuando como un líder carismático, ocupándose sobre todo, de cercenar de raíz, cualquier intento de creación o surgimiento de fuerzas alternativas a la propia Liga.

La Liga Democrática pasó de ser el contrapeso o la oposición a la política serbia, para ocuparse de mantener limpio y en orden su “propio terreno”, actuando “de facto” como un partido único, confundido con el aparato pseudo estatal de Kosovo.

### 3.5 KOSOVO DURANTE EL PROCESO DE DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA.

Con todos los matices que se quiera, la abundante literatura académica existente sobre la materia<sup>61</sup> ha coincidido en señalar como las causas fundamentales de la crisis del estado federal yugoslavo las siguientes:

- a) Una crisis económica cuyos orígenes se remontaban ya al decenio de 1970, cuando Yugoslavia no supo aprovechar su privilegiada situación geográfica, su focalización hacia el consumo, su descentralización, etc... factores estos, que hubieran podido desarrollar una economía más estable que la de los restantes países de Europa Central y Oriental. Lejos de aprovechar esa coyuntura, en Yugoslavia, surgió un profundo “movimiento burocrático” que trajo consigo una total ineficacia en la gestión y una notable falta de estímulos, elementos propios de una economía de planificación central, a todas luces trasnochada ya en este período.
- b) Yugoslavia, por otro lado, no había conseguido limar las diferencias existentes entre un norte rico (Eslovenia y Croacia) y un sur manifiestamente empobrecido (Montenegro, Kosovo, Macedonia y el medio rural bosnio) con un centro geográfico a mitad de los dos extremos, (Serbia y el resto de Bosnia Herzegovina).
- c) Esta crítica situación económica provocó, a su vez, una grave crisis política cuando, por un lado, la elite dirigente en Serbia adoptó a partir de 1986 un

---

61 Entre otros, y en nuestro idioma, Carlos Taibo, *Para entender el conflicto de Kosova*, La Catarata, Madrid 1999, págs 61-83; Daniel Conversi, *La Desintegración de Yugoslavia*, Afers, Valencia, 2000, págs. 21-37; Jose Girón y Slobodan Pajovic, *Los nuevos estados de la antigua Yugoslavia*, Univ Oviedo, 1999, págs. 47-76; Francisco Veiga, *La trampa balcánica, Una crisis europea de fin de siglo*, Grijalbo, Barcelona, 1995,

En otros idiomas, véanse C. Bennet, *Yugoslavia's bloody collapse: causes, course and consequences*, New York University Press, Nueva York, 1994; S.P. Ramet: *Balkan babel: The desintegration of Yugoslavia from the death of Tito to ethnic war*, 3ª Ed., Westview Press, Boulder, Co., 1999; o Noel Malcom, *Kosovo, A short history*, Macmillan, Londres, 1998.

discurso radical y nacionalista agresivo, con el propósito evidente de preservar privilegios adquiridos, y por otro lado la clase dirigente de Eslovenia y Croacia apostó claramente por la secesión del Estado federal, en el que veían una rémora para su avance económico.

- d) La existencia de unas fronteras interestatales que rara vez dibujaban comunidades étnicas homogéneas, configurando un escenario de solapamiento étnico notable, que en otras circunstancias podrían haber dado pie a válidas experiencias de convivencia multiétnica y multicultural, pero que en el caso que nos ocupa fue la materia prima para un enfrentamiento interétnico único y de trágicas consecuencias.
- e) La tensión entre el campo y la ciudad, con fuertes discrepancias y situaciones alarmantemente dispares, causa principal de las rencillas interétnicas posteriores. El campo era un caldo de cultivo ideal para que germinaran allí los discursos radicales nacionalistas.
- f) La existencia, por un lado, de milicias autónomas en cada provincia o republica, y la casi absoluta predominancia de serbios en los cuadros de mando del ejército federal. La conjunción de estas dos situaciones se tradujo en otro “cóctel letal”: una cierta capacidad de maniobra militar por parte de las provincias y repúblicas, y un el ejército federal claramente “serbianizado”, por causa de la etnia dominante en sus cuadros de mando, cuya general adhesión a un proyecto yugoslavista y pretendidamente superador de los particularismos territoriales justificó su hostilidad y su beligerancia frente a los secesionismos de Eslovenia, Croacia y el resto de las comunidades de Yugoslavia.

Todos estos factores unidos al “espejo” que configuraba el hundimiento de los regímenes burocráticos imperantes hasta ese momento en Europa Central, y que implicaba que países hasta entonces mas atrasados superaban a la propia Yugoslavia, hicieron que las tensiones territoriales desembocaran en el

desmembramiento de la Federación.

Por fin, parece oportuno comentar ahora, que los Acuerdos de Dayton, con los que la comunidad internacional forzó la finalización de la guerra de Bosnia y Herzegovina, tampoco favorecieron especialmente a las aspiraciones de los albanos-kosovares, ya que en Dayton se reforzaron las viejas fronteras internas del antiguo Estado federal yugoslavo, con lo que de alguna manera se otorgaba legitimidad a la federación que conformaban Serbia y Montenegro, y a la vez al Gobierno Serbio y a sus actuaciones en Kosovo, como provincia integrada en Serbia. Analizaremos con más detalle en el capítulo 4.1 siguiente, el caso de Bosnia y los Acuerdos de Dayton, para concluir que tampoco lo cerrado en este tratado contribuyó a la estabilidad de la región.

Con todo, el estallido final de la crisis vino dado, por un lado por la ya comentada situación económica y por otro lado por la exigencia de estructurar y reconducir un innumerable abanico de situaciones institucionalmente sin resolver después de la muerte de Tito.

Esto condujo a una inevitable confrontación entre las clases dirigentes de las distintas comunidades y mas adelante a la desintegración violenta del Estado federal.

Toda esta situación, y el efecto combinado de todos los factores anteriores dieron como resultado el auge de un nacionalismo serbio agresivo y radical. La idea fundamental y básica de este nacionalismo fue que a lo largo de toda la etapa federal, el fortalecimiento del Estado había sido a costa de un debilitamiento de Serbia.

Esto se demostraba, por ejemplo, con la creación de repúblicas “artificiales”, cada vez más independientes de la propia Serbia, como Bosnia-Herzegovina, Macedonia Croacia o Montenegro, la usurpación de zonas serbias, en la Krajina y en Eslavonia, o la propia configuración de provincias autónomas de Kosovo y la Vojvodina.

Entre 1989 y 1991, las autoridades serbias acometieron diversas actuaciones que “rompían” con las normas federales. Así, abolieron los estatutos que conferían a Kosovo y a la Vojvodina la consideración de provincias autónomas, tal y como hemos visto en apartados anteriores. Desplegaron un intenso discurso destinado a salvaguardar los intereses de los serbios residentes en otras repúblicas o zonas, fuera de la propia Serbia, utilizando los medios necesarios, fueran los que fueran. Postularon una vuelta a la centralización, en detrimento de los poderes de las repúblicas, y en definitiva rechazaron cualquier proyecto que pusiese en duda el derecho de cualquier serbio a vivir en un solo Estado.

Parece oportuno ahora, una vez descritos los distintos aspectos que llevaron a la crisis de Yugoslavia, centrar este panorama en cuanto a Kosovo se refiere.

Como ya hemos adelantado, a partir de 1986 empezaron a tomar cuerpo en Serbia opiniones que defendían la necesidad de adoptar actitudes enérgicas, tendentes a poner freno a lo que se entendía como una visible pérdida de poder y de influencia de los serbios en Kosovo.

En este sentido ya hemos comentado en relación con el sentimiento entre los serbios de su menguante influencia en Kosovo, la aparición de hitos como el “Memorando” que emitió la Academia de Ciencias de Belgrado reivindicando la “Gran Serbia”, igualmente el ascenso de Milosevic...etc.

Es decir, un estado militarmente dominante (Serbia) se dedicó a aplicar todos los medios disponibles para “redimir” una tierra (Kosovo) usurpada por otras gentes, y para devolver la condición de posesión nacional de esa tierra a los serbios. Todo basado sobre la idea de que Kosovo era una tierra sagrada de los serbios, y que había sido usurpada por los albanokosovares, un par de siglos atrás.<sup>62</sup>

Se aducían razones tales como las injusticias a las que había llevado la Constitución

de 1974, en detrimento de Serbia, o la existencia de una vasta conspiración internacional auspiciada por Alemania, el Vaticano, el integrismo islámico, y naturalmente, los enemigos internos, croatas y eslovenos.

El discurso “intelectual” se vio acompañado, tal y como hemos visto anteriormente, por una creciente represión, cuyo objetivo en Kosovo era la erradicación del nacionalismo albanés. Así entre 1981 y 1988 se produjeron más de 580.000 acciones policiales y judiciales para encarar ese nacionalismo albanés. En la mayoría de los casos, los delitos fueron como consecuencia de responsabilidades por tomar parte en manifestaciones, o en todo caso, delitos de opinión.

Pronto les llegó la hora de la purga a los dirigentes albanokosovares de la Liga Comunista, que tenían una ardua tarea, como era la de lidiar con el auge del nacionalismo albanés, restringiéndolo todo lo posible, pero sin levantar recelos entre su propia gente, muchos de los cuales veían con buenos ojos, ese nacionalismo.

Así, tal y como ya hemos señalado anteriormente, la Asamblea federal empezó a aprobar enmiendas dirigidas a restringir en muchos terrenos las capacidades de autogobierno de Kosovo.

Estas medidas requerían, sin embargo, la autorización o la ratificación del Parlamento Kosovar. Ya hemos visto también como éste, rodeado de tanques y fuerzas paramilitares serbias se reunió el 23 de marzo de 1989 y aprobó todas esas enmiendas. Milosevic, en virtud de tan irregular procedimiento, había conseguido dar los primeros pasos para la revocación de la autonomía kosovar.

Hemos señalado también en el capítulo anterior que con estas medidas Milosevic podía usar el voto kosovar a su antojo, unido los de Serbia, Montenegro y la Vojvodina, con lo que podía bloquear cualquier iniciativa contraria a sus propósitos.

En definitiva, la situación de Kosovo durante el proceso de desintegración de

---

<sup>62</sup> Shkelezen Maliqi: *Kosova, Separate Worlds*, MM Rene & Dukagjini, Pejë, 1998. pags 22-23

Yugoslavia se puede resumir según los distintos parámetros analizados en los capítulos anteriores. Es decir, encontramos una región fuertemente presionada en el ámbito político con medidas tendentes a restringir sus capacidades de autogobierno (aún con el uso de la fuerza). En este sentido los líderes kosovares dirigidos por Rugova establecen, tal y como hemos visto, su propia sociedad paralela, dotándose de rudimentarios artificios políticos que intentan soslayar esas deficiencias de autogobierno impuestas por el Estado Federal. Hay que reconocer que hasta el estallido definitivo de la guerra, esa sociedad paralela funciona, y al menos mantiene latente esa apariencia de autogobierno, como funcionamiento aparte de la “sociedad oficial” dirigida por Belgrado, y es justamente esa impotencia del Estado Federal y la evidencia de la “sociedad paralela”, lo que al final acaba por precipitar abiertamente el conflicto bélico, hasta entonces encubierto.

Igualmente la región sigue subsistiendo en cuanto a lo económico gracias a su singular configuración tribal, que mantiene una economía “primitiva” que sin embargo le confiere cierta autonomía de subsistencia con lo que las medidas adoptadas desde Belgrado que incluían el desmantelamiento (incluso físico) de la industria y de las capacidades de producción de Kosovo, no consiguieron doblegar a la población, ya que difícilmente podían, esas medidas, empobrecer más a un pueblo que basa su devenir económico en poco más que el trueque y la propia subsistencia apoyado en un sistema agrario tribal.

Todo ello desemboca, tal y como hemos analizado, en la existencia de un proceso de desobediencia civil, con singularidades propias y no reconocidas anteriormente en la comunidad internacional y que aparecen como consecuencia de la supervivencia de la sociedad kosovar frente a la presión serbia. También debemos destacar el fracaso del intento de internacionalización de este proceso, pretendido por Rugova, y que de haber conseguido cierto eco más allá de las fronteras balcánicas, creemos podría haber variado sensiblemente el devenir de los hechos.

Esta era, a grandes líneas, la situación de Kosovo, durante la fase de desintegración

de Yugoslavia, es decir, una población empobrecida, políticamente aislada del resto de la Federación, socialmente sometida y que basa su supervivencia en una especie de “falacia política y social paralela” sin apoyo exterior y a la espera de, lo que finalmente ocurrió, un desenlace violento por parte de Serbia que veía, impotente, que sus medidas “pacíficas” no le aportaban ningún progreso en orden a recuperar su primacía oficial en Kosovo.

### **3.6 LA MEDIACIÓN FRUSTRADA DE RAMBOUILLET.**

Como breve introducción y recordatorio de la situación en Kosovo, podemos señalar el año 1997 como el inicio de las actividades del ELK (Ejército de Liberación de Kosovo) y más concretamente en octubre de ese mismo año debemos reseñar como hecho relevante de los acontecimientos que se iban a suceder la manifestación de estudiantes que se produjo en Prístina, que por otro lado representó el primer acto público reivindicativo al margen del liderazgo de Rugova y sus política de “resistencia pasiva” que hemos analizado anteriormente. De hecho, y como una de las razones del nacimiento del ELK podemos aventurar que surge como consecuencia de la falta de resultados apreciables en Dayton, al quedar este circunscrito a Bosnia – Hercegovina y obviando, de esta manera, las expectativas creadas sobre un tratamiento mas exhaustivo de una zona como Kosovo, cuyo potencial de riesgo era mas que evidente.

En enero de 1998 el ELK (autoconstituido en las “Fuerzas Armadas albanokosovares”) manifestó su intención de luchar por la unificación de Kosovo y Albania, y el 28 de febrero se produjo un enfrentamiento entre el ELK y las fuerzas serbias que arrojó un saldo de 25 kosovares y 4 serbios muertos, en lo que constituyó el mayor incidente desde el final de la contienda en Bosnia – Hercegovina.



Cabe situar<sup>63</sup> en las manifestaciones que siguieron a este enfrentamiento y su represión por las fuerzas de seguridad serbias el inicio de la escalada de violencia que derivó en la intervención de la OTAN.

Así la situación, la presión internacional propició, a finales de 1998 (octubre) la firma de un tratado de paz con el que poner fin al conflicto bélico<sup>64</sup> que se estaba desarrollando en esos momentos y proceder a la normalización en todos los ámbitos de la situación antes descrita de generalización de la violencia en Kosovo. Sin embargo, y a pesar que la llegada del invierno propiciaba la paralización de los combates y por tanto un entorno propicio para la buena marcha del acuerdo, lo cierto es que a la vez que se desplegaba el contingente de la OSCE, se recrudecían los combates.

El efecto inmediato fue una creciente presión internacional que esta vez se concretó en la organización de una conferencia que se celebró en la ciudad francesa de Rambouillet, en dos tandas; La primera de ellas del 6 al 24 de febrero y la segunda del 15 al 18 de marzo de 1999, cuando se produjo la firma del documento, acto que tuvo lugar en París.

Antes del inicio de las conferencias, en abril de 1998, se configuró en Bonn el llamado “Grupo de contacto” que estaba formado por Alemania, EEUU, Francia, Italia, Reino Unido y Rusia y que intentó imponer un acuerdo de paz, que muy semejante al de octubre de 1998, que reemplazaba sin embargo a los dos mil observadores de la OSCE por un contingente de militar de casi treinta mil soldados

---

<sup>63</sup> Siguiendo a Juan Miguel Ortega Terol (La Intervención de la OTAN en Yugoslavia, SEPTM Ediciones SL, Oviedo, 2001).

<sup>64</sup> Existe una amplia bibliografía sobre los conflictos bélicos de la antigua Yugoslavia, como ejemplos de obras mas centradas en el caso de Kosovo podemos destacar: Francico Veiga, *La trampa Balcánica*, Grijalbo, Barcelona, 2002; Carlos Taibo, *Para entender el conflicto de Kosova*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1999, Jose Carlos Lechado y Carlos Taibo: *Los conflictos yugoslavos, una introducción*, Fundamentos, Madrid, 1995, Carlos de Cueto y Marién Durán, *El conflicto de Kosovo, un escenario de colaboración de actores civiles y militares*, Biblioteca Nueva, Madrid 2006.

bajo la dirección de la OTAN.

En el marco del grupo de contacto, se empezaron a perfilar un conjunto de opiniones diferentes respecto de las causas y soluciones a la crisis de Kosovo. La primera de estas posturas era la defendida por EEUU, quién mostrándose fiel a su política de intervención humanitaria y nuevo atlantismo, proponía una doctrina inflexible para con Belgrado. Por otro lado estaba Rusia, la cual, después de haber pasado por la experiencia de Bosnia-Herzegovina, donde su posición no apareció demasiado bien considerada, vio en la crisis de Kosovo una nueva oportunidad para reafirmar no solo para su política hacia los Balcanes (que era de mucha más simpatía hacia Belgrado), sino en general el conjunto de su política exterior. En una postura intermedia de las dos anteriores se encontraban Gran Bretaña, Italia, Alemania y Francia, que veían en esta nueva crisis balcánica una nueva oportunidad para la PESC.

En una primera reunión del Grupo de Contacto, celebrado en Bonn, en abril de 1.998, se observaron ya graves discrepancias entre las políticas de EEUU y de la UE y Rusia.

Ante el “atasco” protagonizado, sobre todo, por el enfrentamiento entre la Secretaria de Estado estadounidense Madeleine Albright y el Ministro de Exteriores alemán, Klaus Kinkel, una propuesta de la diplomacia francesa hizo que se convocara una conferencia internacional sobre la crisis de Kosovo, en la pequeña población francesa de Rambouillet.

Los representantes de la comunidad internacional fueron, por parte de EEUU, su embajador en Skopje, Christopher Hill; por parte de la UE, Wolfgang Petrisch, embajador de Austria en Belgrado (en ese momento Austria presidía el Consejo Europeo), y por parte de Rusia, Victor Maïorski.

El marco de trabajo fue definido por Madeleine Albright, quien en su primera visita a Rambouillet dijo que existían solamente tres posibilidades, que eran:

- 1) Si los serbios rechazaban el documento (cuyos detalles y diferentes versiones ampliamos más adelante), mientras que los albanokosovares lo aceptaba, la OTAN bombardearía Serbia.
- 2) Si las dos partes aceptaban el documento, se mandarían a Kosovo 28.000 soldados para garantizar la paz y la estabilidad en el territorio.
- 3) Si los serbios aceptaban el documento y lo rechazaban los albanokosovares, los EEUU dejarían de apoyar al UÇK.

Existían ya varias versiones del documento (Acuerdo de Paz) desde otoño de 1998, bajo el título de “Acuerdo provisional sobre la paz y el autogobierno en Kosovo”. El documento presentado inicialmente en Rambouillet, tenía ocho capítulos (un capítulo marco introductorio y siete más de desarrollo), y como hemos dicho anteriormente, se parecía mucho al Acuerdo de Dayton.<sup>65</sup>

La introducción hablaba de los principios; Se desarrollaba en siete puntos que versaban sobre la igualdad de todos los ciudadanos de Kosovo sin discriminación alguna (punto 1), sobre la existencia de comunidades singulares, que gozarían de derechos complementarios de acuerdo a sus particularidades y que a su vez no se deberían utilizar para menoscabar los derechos y libertades generales del resto de la población (punto 2). Igualmente se prescribía que todas las autoridades de Kosovo respetarán los derechos humanos, la democracia y la igualdad de todas las comunidades ante la ley (punto 3). También se especificaba que los ciudadanos de Kosovo tendrán derecho a ejercer el gobierno autónomo a través de instituciones legislativa ejecutivas y judiciales, establecidas según el Acuerdo así como disfrutar de la posibilidad de estar representados en todas las instituciones de Kosovo. El derecho al gobierno autónomo democrático incluía el derecho a participar en elecciones libres y justas (punto 4), se especificaba asimismo el derecho de todas las personas en Kosovo para acceder a las instituciones internacionales para

asegurar la protección de sus derechos de conformidad con los procedimientos de esas instituciones (punto 5), se destacaba también que las partes se comprometían a actuar sólo en el ámbito de sus poderes y responsabilidades en Kosovo, de conformidad con el Acuerdo. Así los actos que no estén amparados por esos poderes y responsabilidades serían nulos y sin valor. Kosovo tendría todos los derechos y poderes que se establecían en el Acuerdo incluidos, en particular, los que se iban a especificar en la Constitución que se regulaba en el Capítulo I del Documento, el cual tendría preferencia sobre cualquiera otras disposiciones legales de las partes y se aplicaría directamente (punto 6), por último el Acuerdo disponía que Las Partes acordaban cooperar plenamente con todas las Organizaciones internacionales que trabajaban en Kosovo respecto a la aplicación del Documento (punto 7).

Es decir, como veremos mas adelante durante el desarrollo de esta Tesis, este capítulo introductorio se expresa en términos semejantes, a su vez, a la propia parte introductoria del actual acuerdo, o propuesta sobre Kosovo, elaborada por el enviado especial de la ONU y presentada al Consejo de Seguridad en abril de 2007.

En cuanto a los capítulos propiamente dichos, el primero de ellos se refería a la futura constitución de Kosovo. Además de establecer el número de escaños y su sistema de elección, la “Constitución marco para Kosovo”, recogía la figura del Presidente, que sería elegido por tres años, con posibilidad de una sola reelección, y por mayoría de los votos del Parlamento. El Presidente representaría a la Provincia frente a los órganos de poder de Serbia y de la Federación Yugoslava. Además tendría otros cometidos, como presentar al Parlamento sus candidatos para Primer Ministro, Jueces del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y demás órganos judiciales, estaría encargado de las relaciones internacionales, y debería mantener reuniones periódicas con los distintos grupos nacionales en Kosovo.

Las competencias, en fin, del Parlamento, se parecían mucho a las otorgadas al

---

<sup>65</sup> Documento del Consejo de Seguridad de la ONU, S/1999/648 de 7 de junio de 1999.

legislativo de la provincia de Kosovo por la Constitución de 1974, acercándose en grado sumo a las que gozaban Serbia y Montenegro en el marco de la Constitución de 1992, que era la que en aquel entonces regulaba las relaciones interrepublicanas en la nueva Yugoslavia postcomunista.<sup>66</sup>

Es decir, de la lectura lógica del capítulo primero se concluye que éste contempla a Kosovo como parte integrante de Serbia, integrada, a su vez, en la Yugoslavia del momento.

El capítulo segundo trataba de la seguridad y de la policía, de la puesta en práctica de estas disposiciones, bajo los auspicios y supervisión de una misión de la OSCE. Existía una serie de disposiciones dedicadas especialmente a la salvaguarda de las fronteras externas de la provincia con Albania y Macedonia, que permanecerían bajo el control de los órganos federales.

El tercer capítulo trataba de los procesos electorales en la provincia, también auspiciados y asegurados por la OSCE.

El cuarto se ocupaba de los asuntos económicos, de la ayuda humanitaria y del desarrollo económico de Kosovo.

Pese a la enorme importancia de las materias tratadas en los cuatro primeros capítulos, el más polémico de todos fue el quinto, que trataba de la implementación del acuerdo. La condición previa estadounidense era que debería ser la OTAN la encargada de liderar las fuerzas internacionales que iban a desplegarse en Kosovo.

Pensando en la puesta en práctica del acuerdo, se preveía la formación de una especie de consejo, del cual formarían parte, el Jefe de la misión de implementación, el Presidente del Parlamento Serbio y el Presidente de Kosovo. El jefe de la misión de implementación sería en la práctica el encargado de llevar a

---

<sup>66</sup> Pavel Nikolic, *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell'ex Yugoslavia*, G.Giappichelli editore, Turín, 2002.

cabo la implementación del Acuerdo, y esta se desarrollaría de acuerdo a las leyes de Kosovo, Serbia y Yugoslavia, gozando, sin embargo, de un estatus diplomático acorde con la Convención de Viena sobre los tratados internacionales, con lo cual ni el Presidente del Parlamento Serbio ni el Presidente de Kosovo tendrían un papel relevante en la toma de decisiones en cuanto a la implementación del Acuerdo. Por otro lado, la sumisión a las leyes de Kosovo, Serbia y Yugoslavia, se mitigaba por el hecho de gozar del estatus diplomático acorde a los tratados internacionales, es decir, con prevalencia sobre las leyes antes nombradas.

El sexto capítulo trataba sobre el Defensor del Pueblo y sus competencias.

Por lo que respecta al Séptimo capítulo, que trataba de la puesta en práctica del Acuerdo, también aquí su redacción causó profundas discrepancias entre las distintas partes. El punto más polémico del capítulo séptimo era el apartado 8, de su anexo B, que decía:

"El personal de la OTAN, con sus vehículos, navíos, aviones y equipamiento, deberá poder desplazarse, libremente y sin condiciones, por todo el territorio de la República Federal de Yugoslavia, lo que incluye el acceso a su espacio aéreo y a sus aguas territoriales. Se incluye también el derecho de dichas fuerzas a acampar, maniobrar y utilizar cualquier área o servicio necesario para el mantenimiento, adiestramiento y puesta en marcha de las operaciones de la OTAN".

El artículo 7 del mismo apéndice dice:

"El personal de la OTAN no podrá ser arrestado, interrogado o detenido por las autoridades de la República Federal de Yugoslavia. Si alguna de las personas que forman parte de la OTAN fuera arrestada o detenida por error deberá ser entregada inmediatamente a las autoridades de la Alianza".

Es decir, encontramos en este capítulo, tal y como apunta la profesora Paz Andrés Sáenz de Santamaría<sup>67</sup> "las más duras condiciones impuestas a un Estado desde el final de la Segunda Guerra Mundial".

Difícilmente ninguno de los Estados participantes en las negociaciones hubieran admitido semejante norma para aplicar en sus propios territorios en el transcurso de negociación alguna.

Por otro lado, y abundando en la filosofía "colonial" del Documento, los artículos 9 y 10 precisaban que, durante su presencia en territorio yugoslavo, la OTAN no estaba obligada a pagar tasas ni impuesto alguno, ni podía ser sometida a ningún control aduanero.

El artículo 15 aclaraba que, cuando se hablaba de servicios utilizables por las fuerzas de la OTAN, se entendía el pleno y libre uso de las redes de comunicación, lo que incluía la televisión y el derecho a utilizar el campo electromagnético en su conjunto.

Todas estas disposiciones (sobre todo esta última del artículo 21) implicaban un menoscabo definitivo de la soberanía nacional de la República Federal Yugoslava, incluyendo la actuación de la OTAN al margen del propio sistema judicial, ya que las detenciones se podrán producir por el personal de la OTAN, sin la observancia de las garantías judiciales que pudiera prever el sistema de justicia yugoslavo.<sup>68</sup>

En definitiva, esta redacción resultaba del todo inasumible por la delegación serbia, ya que su aceptación hubiera supuesto la renuncia a una parte sustancial de

---

<sup>67</sup> María Paz Andrés Sáenz de Santamaría, "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", Meridiano, CERI, agosto 1999, nº 28.

<sup>68</sup> Así el artículo 20 decía que el personal local eventualmente empleado por la OTAN "estará sujeto, única y exclusivamente, a las condiciones y términos establecidos por la propia OTAN" y el artículo 21 afirmaba que la "OTAN quedará autorizada a detener a personas y a entregarlas lo más rápidamente posible a las autoridades competentes".

la soberanía que sobre su territorio y también sobre aspectos decisivos de la administración e incluso de la justicia deben recaer sobre cualquier gobierno respecto de su territorio y sus nacionales.

En las últimas redacciones del documento, incorporadas por EEUU (por cierto unas horas antes del final de la conferencia) se preveía que después de tres años, se celebraría una conferencia internacional para deliberar sobre el modo en el cual se iba a encontrar una solución definitiva para Kosovo, basada en la voluntad de sus ciudadanos, la opinión de las autoridades competentes y el esfuerzo de las dos partes, en cuanto a la puesta en práctica del acuerdo y el acta final de Helsinki.

Todas estas condiciones, elaboradas e impuestas, sin duda, con el afán de superar los errores de indefinición y las lagunas detectadas en Dayton, como por ejemplo la compleja federalización territorial, la debilidad de las instituciones comunes entonces creadas, o la pretendida creación de áreas étnicamente homogéneas (aparte de para satisfacer los intereses de la política exterior del principal actor de la conferencia, EEUU), ocasionaron una división interna en el seno de la delegación serbia. Siguiendo a la Biljana Prlja<sup>69</sup>, encontramos, por un lado, a los partidarios de la negociación, que creían en la fuerza de la diplomacia y que intentaban alcanzar en Rambouillet un acuerdo que frustrara el deseo, más que evidente, de los “halcones” de la OTAN, de intervenir militarmente. Del otro lado, estaban los que realmente pensaban que Rambouillet era una pérdida de tiempo, ya que simplemente demoraba lo inevitable, que era la confrontación armada como medio ineludible de solución del conflicto.

Si a esto unimos la actitud agresiva de Madeleine Albright, la postura ciertamente predominante de los representantes del UÇK, en la delegación albanokosovar y sobre todo las condiciones, que eran de muy difícil aceptación para un país soberano como Serbia, encontramos el caldo de cultivo idóneo para fomentar los recelos serbios hacia las verdaderas intenciones de EEUU y para dudar de la

---

<sup>69</sup> Biljana Prlja, *La desintegración de Yugoslavia y la política exterior y de seguridad europea*, Tesis doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2004.



capacidad de resistencia de la UE y de Rusia frente a las presiones estadounidenses.

En pocas palabras, se podía afirmar que lo que el documento venía a instaurar, especialmente a través de los anexos incorporados a última hora por EEUU era la ocupación por fuerzas de la OTAN, no solamente del territorio de la provincia de Kosovo, sino además de asumir el control sobre aspectos clave de la seguridad de Serbia; además, con impunidad legal para que sus tropas pudieran actuar en esta misión.

El documento, tal y como se presentó, fue rechazado por ambas partes. En el caso de los albanokosovares, por no incluir una referencia expresa a la celebración de un referéndum de autodeterminación después de los tres años de “tutela” internacional y por exigir el efectivo desmantelamiento del UÇK y en el caso de los serbios, se debía sobre todo al capítulo séptimo, incluyendo los famosos anexos, que realmente eran de muy difícil aceptación por un Estado que no quisiera ver menoscabada su soberanía nacional.

Tomando en consideración el rechazo de las dos partes, los organizadores decidieron darse un período de reflexión de tres semanas, tras el cual se reanudarían las negociaciones en París. Tras la reanudación, en la parte Serbia prevaleció la postura que se oponía desde el principio a la negociación, por lo que finalmente no se firmó el documento. En cambio por la parte albanokosovar, y cediendo a las presiones de los organizadores, se accedió a la firma del documento que se produjo finalmente en Clébert, el 23 de febrero de 1999

Como consecuencia de ello, los EEUU pudieron presentar la coartada de que eran los serbios los que se oponían a una solución negociada al conflicto, y no los albanokosovares, y en consecuencia se consideraron legitimados para forzar el inicio de la operación militar de la OTAN. Así se concretó la división de tareas que ya se había perfilado en Bosnia con ocasión del Tratado de Dayton. La OTAN se encargó de la dirección de las acciones militares y la UE de las tareas humanitarias, y de las

consecuencias económicas de la guerra.

Como conclusión, debemos indicar que si bien Rambouillet no consiguió detener la escalada bélica, sino más bien poner fin a la crisis con otra crisis, si que estableció unas bases en la política europea, es decir, se consiguió una actuación unida de la UE, de manera que se forzó la negociación y a partir de este momento, al menos, su voz no fue ignorada por la política exterior estadounidense. Hay que recordar, en este sentido, que los EEUU no deseaban que se llevara a cabo la negociación de Rambouillet, sino que preferían actuar directamente en la crisis de Kosovo bajo el “paraguas” de la OTAN.

Ni que decir tiene que, a partir del cese de las hostilidades, el protagonismo en la zona lo tiene la UE, que se ha convertido en el principal donante, el más generoso, en cuanto a la provisión de ayuda a Kosovo.

Tal vez en ese momento no parecía posible otra solución que la adoptada en Rambouillet tal y como y después de iniciarse los bombardeos la UE confirmó en su declaración de su Consejo Europeo en Berlín, en marzo de 1999, en la que apoyó la intervención militar de la OTAN y volvió a ratificar que el cese de los bombardeos se hallaba subordinado a la aceptación por Serbia del documento de Rambouillet.

No nos vamos a detener ahora en la relación de medidas adoptadas a partir de ese momento, pero cabe destacar que se prohibieron los visados al Presidente Milosevic, a los miembros de su familia y a los miembros y altos funcionarios del Gobierno y Regimen de Yugoslavia y/o Serbia. Igualmente se congelaron cuentas y fondos de Yugoslavia en el extranjero, se prohibió la venta de petróleo a Yugoslavia, se prohibieron los vuelos comerciales y/o privados entre Yugoslavia y la UE, como también la exportación de cualquier mercancía, servicio o tecnología desde Yugoslavia, etc.

Rambouillet significó un esfuerzo baldío para detener el conflicto por medios diplomáticos o negociados, pero sirvió, sin duda, para superar un estadio en la

política exterior y de seguridad de la UE, que por primera vez, y aún a título institucional, se expresó con una sola voz. Al menos, estamos en camino, aunque la excusa fuera un suceso tan lamentable como la crisis balcánica, en su última expresión, no habiendo sido suficiente los episodios de Bosnia, en los que la división de los países de la “Europa comunitaria” fué más que patente.



## 4

# **Kosovo en el contexto de los conflictos balcánicos: el referente de las otras intervenciones internacionales.**

---

Como ha señalado Carlos Flores<sup>70</sup>, los casos de Bosnia, Macedonia y Kosovo presentan, dos elementos en común, toda vez que en los tres supuestos nos hallamos ante una comunidad minoritaria que profesa mayoritariamente la religión islámica y que es objeto de una agresión armada o víctima de una sistemática política de marginación a manos de la mayoría eslava, y en los tres acaba planteándose la imperiosa necesidad de una intervención de la comunidad internacional en auxilio del grupo étnico más indefenso y materializándose ésta con la imposición a las partes de un acuerdo político garantizado por la comunidad internacional.

Pero importa sobremanera señalar que es ahí precisamente donde terminan las similitudes entre los tres casos, ya que ni la magnitud del problema, ni la intensidad, ni la presteza, ni la duración, ni la naturaleza de la implicación de la comunidad internacional en su resolución, ni mucho menos las soluciones planteadas por ésta, han respondido a un patrón común.

Entre las numerosas consecuencias de los cinco largos siglos de dominación turca en el territorio de la antigua Yugoslavia se cuenta, de manera muy reseñable, la presencia en esta parte del continente de importantes comunidades musulmanas,

---

<sup>70</sup> Carlos Flores Juberías. "Macedonia: El Acuerdo de paz de Ohrid y su problema de implementación". Revista CIDOB d'Afers Internacionals, num 60.

algunas llegadas a Europa con ocasión de la expansión militar turca, otras –la mayoría– consecuencia de la conversión al Islam de pueblos autóctonos de este territorio. Estamos refiriéndonos, en orden inverso al de su relevancia numérica, a los musulmanes del Sandzak, el territorio montañoso sobre el que discurre la mitad septentrional de la frontera entre Serbia y Montenegro;<sup>71</sup> a las comunidades de gitanos –tradicional, pero no exclusivamente de religión musulmana– desperdigadas por toda la región;<sup>72</sup> a las minorías turcas asentadas en diversos núcleos de Macedonia;<sup>73</sup> a los bosníacos de Bosnia y Herzegovina, repartidos por casi todo el territorio del país, aunque mayoritarios sobre todo en el centro, el este, y el extremo nor-occidental del mismo;<sup>74</sup> y sobre todo a los albaneses, mayoritarios en Albania y en gran parte de Kosovo, pero relevantes también en los territorios colindantes del noroeste de Macedonia y el sur de Montenegro.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Según el profesor Jose David Gros Torrente, (“España y la Europa Oriental: Tan lejos, tan cerca”, Carlos Flores Ed., Universidad de Valencia, 2009), en el caso de Serbia, la población bosníaca representa el 1’8%, y los albaneses el 0’8%, mientras que un 0’2 % se declara sin más “musulmán”.

<sup>72</sup> En Macedonia el porcentaje de gitanos es del 2’7%, en Serbia los gitanos constituyen el 1’4, y en el territorio de Kosovo suman el 1%.

<sup>73</sup> En el caso de Macedonia, el censo de 2002 reveló la existencia de un 3’9 % de turcos, sobre una población total de 2.055.915 habitantes.

<sup>74</sup> Los bosníacos representan en torno al 44% de la población de Bosnia y Herzegovina, si bien la cifra de los que se identifican como musulmanes no pasaría del 40%. En el actual territorio de la *Republika Srpska*, los bosníacos representan en estos momentos poco más del 2% de la población, si bien antes de la guerra constituían nada menos que el 28%. En Kosovo, un 2% de sus habitantes se declara igualmente bosníaco.

<sup>75</sup> Excluida la pequeña minoría griega del sur del país, la población étnicamente albanesa de la República de Albania asciende a más del 95% de sus 3.600.000 habitantes, si bien el intenso proceso de laicización promovido por el régimen comunista hizo que una importante porción de la población abandonara sus creencias, de modo que a día de hoy no más del 70% de los albaneses se califican como musulmanes. En el caso de Kosovo, los albaneses suponen el 92% de una población que ronda los dos millones de personas, si bien como es sabido la emigración por razones socioeconómicas, primero, y las limpiezas étnicas y los desplazamientos forzosos de refugiados, después, han introducido importantísimas variaciones y han generado no pocas disputas al respecto. En el caso de Macedonia, el censo de 2002 reveló la existencia de un 25’2% de ciudadanos de etnia albanesa, que sumados a turcos y gitanos, elevarían el porcentaje de población que se

La inserción de estas comunidades en los Estados que fueron sucesivamente creados en los Balcanes como consecuencia de la también gradual retirada del Imperio Otomano ha sido siempre –forzoso es reconocerlo– sumamente problemática, como consecuencia de las suspicacias que su permanencia en la península despertó en las nuevas mayorías étnicas de estos Estados.

De hecho, solo una fracción de una de estas comunidades –la de los albaneses–, tuvo la fortuna de poder constituir un Estado propio –el Reino de Albania, en 1912– en el que fuera mayoritaria y pudiera contar con la condición de nacionalidad titular, mientras que las demás quedaron insertas en Estados en los que resultaban minoritarias. Adicionalmente, la creación del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (rebautizado más tarde como Yugoslavia) independiente desde 1918 coincidió en el tiempo con un auge del nacionalismo, en virtud del cual sus clases dirigentes se embarcaron en una política de consolidación de sus respectivas identidades nacionales y de su cultura autóctona –que conocemos con el nombre de “paneslavismo”–, de la que poco podían esperar las comunidades musulmanas en materia de respeto a sus peculiaridades nacionales o a su identidad religiosa.

Tampoco las estructuras territoriales de estos nuevos Estados por lo general, ferozmente unitarias, brindaron un marco institucional adecuado para que las identidades de estas minorías gozaran de un respeto suficiente; de hecho, incluso cuando en el caso de la Yugoslavia titista se decidió abandonar el modelo unitario para instaurar un sistema federal, el trazado de las nuevas fronteras interrepublicanas produjo la paradoja de que los bosniacos musulmanes no pasaran de ser la minoría más numerosas en una Bosnia y Herzegovina convertida en un auténtico mosaico de nacionalidades, y de que los albaneses que habían quedado dentro del territorio yugoslavo quedasen a su vez repartidos entre tres de

---

declara musulmana hasta el 33'3%. Véase, para todos los casos antecitados, y con las precauciones derivadas de los acontecimientos de ésta última década Niblock y Szajkowski (1996). Las cifras proceden de la edición 2007 de *CIA World Fact Book*, salvo en el caso de Kosovo que proceden del *Survey* correspondiente a 2005 de la Kosovo Statistical Office.

sus Repúblicas –las ya mencionadas de Serbia, Macedonia y Montenegro–, convirtiéndose en la única de las comunidades étnicas de Yugoslavia que aun siendo mayoritaria en una zona fácilmente delimitable de su territorio se vio privada de la posibilidad de constituirse en nacionalidad titular de una República.

Con todo, nunca hasta que se comenzó a materializar la disolución de la Federación Yugoslava se reveló con tanto dramatismo la problemática inserción de las comunidades musulmanas en el sistema de Estados-nación de los Balcanes, y la necesidad de una intervención por parte de la comunidad internacional para garantizar la plenitud de sus derechos colectivos, su permanencia en las zonas en que tradicionalmente habían venido habitando, y –en ocasiones– hasta de su mera supervivencia como grupo. Como es bien sabido <sup>76</sup>mientras que la separación de Eslovenia y Macedonia –y en fecha mucho más reciente, la de Montenegro– se llevó a cabo de manera rápida y escasamente problemática, la de Croacia suscitó un violento enfrentamiento entre esta nueva República y las autoridades de Belgrado; y la de Bosnia y Herzegovina derivó en una guerra civil singularmente cruel, en la que no se privaron de intervenir ninguno de los Estados vecinos, y que solo concluyó con la decisiva –aunque harto tardía– mediación de la comunidad internacional, concretada a finales de 1995 en los Acuerdos de Paz de Dayton.

Los penúltimos coletazos de ese proceso forzaron en 1999 una nueva intervención de la comunidad internacional para poner fin al amago de limpieza étnica que las autoridades serbias estaban iniciando en el territorio de Kosovo (cuyo devenir es el objeto de este trabajo), y dos años más tarde otra nueva mediación –esta vez, solo diplomática– para abortar el conato de guerra civil que amenazaba con estallar en Macedonia como consecuencia del enfrentamiento entre la guerrilla albanesa y las fuerzas armadas y de seguridad de la República.

Si la segunda de estas intervenciones se saldó de manera razonablemente satisfactoria y aparentemente definitiva cuando las partes en conflicto se avinieron

---

<sup>76</sup> Entre otros, ver a: Taibo, Carlos, “Para entender el conflicto de Kosovo”, Los libros de la Catarata, Madrid, 2001; Veiga, Francisco, “La trampa balcánica”, Grijalbo, Barcelona 2002.



a firmar el conocido como Acuerdo Marco de Ohrid, la intervención en Kosovo –por el contrario– dio lugar a una situación de interinidad en la forma de una compleja, costosa y prolongada presencia tutelar de la comunidad internacional, que ni el llamado Plan Ahtisaari, gestado bajo la tutela de Naciones Unidas, ni la autoproclamada independencia de Kosovo, han llegado a poner fin a día de la fecha, ya que esa situación de interinidad creemos se mantiene, toda vez que la autoproclamada independencia es, de momento, una independencia tutelada y sostenida por la comunidad internacional.

De entrada, y antes de pasar al análisis detallado de las distintas referencias internacionales, para centrar el origen del conflicto kosovar, refiriéndonos a su última fase en concreto, nos podemos remontar, como recordatorio, al 27 de mayo de 1992, cuando los dirigentes nacionalistas albanokosovares organizaron unas elecciones en las cuales triunfó la Alianza Democrática, y se declaró inmediatamente la República de Kosovo, con Ibrahim Rugosa como Presidente. Sin embargo, los enfrentamientos entre las distintas facciones albanokosovares permitieron a Serbia seguir ejerciendo el control de la región, sin el estallido de una guerra abierta, eso sí, con constantes acciones represivas y violadoras de los derechos humanos. En 1993 se crea el UÇK (Ejército de Liberación de Kosovo), con el objetivo de luchar por la independencia de Kosovo y por tanto, ejerciendo una política opuesta a la de Rugova, basada en la “no violencia” y en la desobediencia civil. Durante ese año y el siguiente, 1994 Serbia actuó enérgicamente contra los grupos nacionalistas de Kosovo, estimándose en unos 300.000 los albanokosovares que huyeron de la provincia, sólo en los meses de noviembre y diciembre. Se puede destacar, que también se produjeron persecuciones similares a las minorías húngaras en la Voivodina y musulmana en Sandazk. La actitud de Milosevic continuó de la misma forma hasta 1998, aunque en ese intervalo de tiempo cobraron mayor relevancia los acontecimientos de Bosnia-Herzegovina y su posterior acuerdo de Paz en París, bajo los auspicios de la comunidad internacional. En marzo de 1998 se produce un cruento combate en la localidad kosovar de Prekaz, que significó la gran escalada de violencia en un conflicto latente durante ya varios años pero que mantenía una espiral “controlada” en

cuanto a su virulencia. Los albaneses hablaron de más de 50 muertos. Al mes siguiente de estos acontecimientos EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia congelan las cuentas y bienes yugoslavos en el extranjero, todo ello con la oposición de Rusia. En septiembre la OTAN interviene y da un ultimátum a Milosevic para que detenga la violencia en Kosovo o de lo contrario deberá enfrentarse a ataques aéreos. En octubre las fuerzas de seguridad serbias se retiran y la OTAN retira su amenaza. Sin embargo, en enero de 1999 se descubren los cadáveres de al menos 45 albanokosovares en Racak, al sur de Kosovo. William Walter, el Jefe de los observadores internacionales lo califica de matanza de la policía serbia. En febrero se inician las conversaciones de paz en Francia con la asistencia de los serbios bajo la amenaza, nuevamente de los bombardeos aéreos. Como ya es sabido, en marzo se rompen las negociaciones, por la negativa de los serbios al despliegue de la OTAN en suelo yugoslavo y Javier Solana autoriza los ataques aéreos. Después de once semanas (11 de junio de 1999) cesaron los ataques sobre Yugoslavia, una vez que se verificó el comienzo efectivo de la retirada de las tropas y cuerpos de seguridad serbios de Kosovo. Los soldados serbios se retiran en medio de incidentes que se suscitan continuamente, dejando un sentimiento de venganza, que se ve reflejado por un número considerable de muertos entre la guerrilla kosovar y las propias fuerzas serbias que se producen hasta el último momento. Por otro lado, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia congelan las cuentas y bienes yugoslavos en el extranjero, todo ello con la oposición de Rusia. En septiembre la OTAN interviene y da un ultimátum a Milosevic para que detenga la violencia en Kosovo o de lo contrario deberá enfrentarse a ataques aéreos. En octubre las fuerzas de seguridad serbias se retiran y la OTAN retira su amenaza. Sin embargo, en enero de 1999 se descubren los cadáveres de al menos 45 albanokosovares en Racak, al sur de Kosovo. William Walter, el Jefe de los observadores internacionales lo califica de matanza de la policía serbia. En febrero se inician las conversaciones de paz en Francia con la asistencia de los serbios bajo la amenaza, nuevamente de los bombardeos aéreos.

Vamos pues a analizar los casos de Bosnia (y los Acuerdos de Dayton), de Macedonia y de Montenegro a la vez, como marco o contexto en el que encuadrar

las soluciones propuestas para Kosovo y también como exponentes de la errática actuación de la comunidad internacional en supuestos de, en principio, similares características, y que, también en principio, hubieran merecido respuestas equiparables, de entrada por un simple principio de coherencia en cuanto a actuación en la resolución de conflictos de ámbito internacional.

#### **4.1 EL CASO DE BOSNIA Y LOS ACUERDOS DE DAYTON.**

Como es sabido, a los conflictos de Eslovenia y Croacia siguió, en abril de 1992, la guerra de Bosnia-Herzegovina. El referéndum de autodeterminación celebrado a principios de 1992 en el país, condujo a un respaldo mayoritario a una república independiente y multiétnica, si bien este respaldo unánime entre los bosnios y mayoritario entre los croatas, fue visto con aprehensión entre la comunidad serbobosnia.<sup>77</sup>

Este esquema territorial se oponía radicalmente al statu quo, caracterizado por la dominación ejercida desde Belgrado. A la propuesta del Gobierno bosnio, en el sentido de asegurar un alto grado de descentralización, repartición de poder, y establecimiento de un precario equilibrio entre las principales comunidades residentes en la república, Belgrado respondió con una rotunda oposición, empleando el uso de la fuerza y desencadenando, posteriormente, con ayuda de las fuerzas serbo-bosnias una “limpieza étnica”, mas grave incluso que la que ocurrió en Croacia.

El resultado de este conflicto se puede resumir en unas cifras bien dramáticas: alrededor de 150.000 muertos, unas 40.000 mujeres violadas, más de la mitad de la población bosnia obligada a buscar refugio lejos de sus hogares... Al final de 1995 las milicias serbo-bosnias habían completado hasta en un 70% del territorio,

---

<sup>77</sup> Sin embargo, no es menos cierto que los Bosnios se separaron ignorando el parecer de los Serbobosnios en un momento en que la Constitución exigía unanimidad entre las distintas comunidades para adoptar decisiones como esta.

su limpieza étnica.

El papel de la comunidad internacional empezó a ser decididamente problemático ya en el inicio del conflicto, dado que el embargo de armas impuesto a ambos contendientes, con el bienintencionado propósito de limitar las dimensiones del conflicto, a quién realmente perjudicó fue a Sarajevo, a cuyas fuerzas privó de los medios suficientes para su autodefensa, mientras que los serbo-bosnios aprovechaban los arsenales del ejército federal.

A medida que el conflicto adquiría virulencia, la mediación internacional se plasmó en diferentes planes. Tal vez el principal de ellos fue el llamado Vance-Owen, que planteaba la creación de una decena de cantones delimitados con arreglo a criterios étnicos susceptibles de ser adoptados por ambos bandos en conflicto así como de ratificación por la comunidad internacional de acuerdo a los estándares habituales en materia de derechos humanos y estabilidad democrática.

Sin embargo, ninguno de ellos planteó una respuesta definitiva y aceptable para todos al problema. Por ello, el prestigio de la comunidad internacional se vio cada vez más erosionado, especialmente cuando frente al compromiso de la ONU de garantizar la seguridad de los enclaves bosnios de Bihac, Gorazde, Sarajevo, Srebrenica, Tuzla y Zepa. Sarajevo nunca dejó de ser bombardeada, y tanto Srebrenica como Tuzla y Zepa fueron ocupadas por milicias serbo-bosnias, produciéndose en algunos de esos enclaves, matanzas indiscriminadas de millares de civiles, y atrocidades varias.<sup>78</sup>

Así las cosas, la guerra continuó y no fue hasta la conclusión, bajo presión estadounidense, del Tratado de Dayton, cuando finalmente se puso fin al conflicto bélico en Bosnia.

No se trata ahora de analizar detenidamente el Tratado de Dayton, y sus consecuencias para la vertebración estatal de Bosnia, pero si parece conveniente

enumerar, al menos las principales líneas maestras que configuraron el Tratado que puso fin a las hostilidades en Bosnia, como ejemplo de lo que la Comunidad internacional quiso subsanar en el caso de Kosovo, con el Acuerdo de Rambouillet.

El Acuerdo marco de Dayton, alcanzado en noviembre de 1995 entre Serbia, Croacia y Bosnia Herzegovina, bajo los auspicios de la comunidad internacional estaba formado por centenares de páginas y más de cien mapas, y entre sus disposiciones destacaban:

- 1) Que BiH será un estado unificado dentro de sus fronteras actuales y reconocido internacionalmente, pero quedará dividido en dos entidades; la Federación de Bosnia-Herzegovina que reunirá a las comunidades croata y musulmana y la llamada República Srpska, de los serbo bosnios.
- 2) Que el territorio de BiH será distribuido entre esas dos entidades al 51% y 49%, respectivamente. La Federación Croato Musulmana tendrá un corredor para unir Sarajevo con Gorazde.
- 3) Que la capital, Sarajevo, se mantendrá como una ciudad unificada, bajo la jurisdicción de la Federación.
- 4) Que BiH contará con varias instituciones centrales, entre ellas, una presidencia colectiva, un gobierno una asamblea general y un tribunal constitucional. Estos órganos serán responsables de la política exterior, el comercio exterior, la política monetaria, la ciudadanía, la emigración y, textualmente, “otras funciones importantes”.
- 5) Que La presidencia colectiva será elegida a través de elecciones libres y democráticas que serán supervisadas por la OSCE.
- 6) Que los refugiados y desplazados podrán regresar a sus casas. La gente

---

<sup>78</sup> Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja, 15 de octubre de 1999

podrá moverse libremente a través de BiH y sus derechos humanos serán respetados y supervisado su cumplimiento por una comisión internacional independiente.

- 7) Que una policía civil será adiestrada internacionalmente para que se encargue del mantenimiento del orden.
- 8) Que las personas acusadas de crímenes de guerra serán excluidas de la vida política.
- 9) Que una fuerza internacional (IFOR) supervisará la separación de los contendientes para dar confianza a las partes, con el fin de que se cumplan todos los artículos del acuerdo de paz, siendo dirigida esta fuerza por la OTAN.

Una lectura optimista del mismo implica reconocerle el mérito de haber puesto fin, o al menos haber reducido notablemente la tensión bélica en la zona.

Sin embargo, dibujaba un modelo de estado federal disparatado, germen de nuevos conflictos, aunque, ciertamente no bélicos.

Las soluciones aportadas eran consecuencia de, por un lado una guerra, en la que apreciaba el resultado de una agresión militar exterior, y por otro, se apreciaban también los intereses de las potencias occidentales.

De este modo, las sucesivas negociaciones, que en teoría deberían haber procurado la integridad territorial, la independencia y la soberanía de Bosnia Herzegovina, lo que realmente consagraron fue el olvido de la existencia de un gobierno democráticamente elegido, el bosnio, emplazado a la cabeza de un estado internacionalmente reconocido, pero virtualmente desposeído de los atributos necesarios para ejercer como tal y además la legitimación de las conquistas territoriales obtenidas por la fuerza de las armas.

Así, podemos esquematizar los que a nuestro juicio, son los principales puntos débiles insertos en el Tratado de Dayton;

- A) El tratado no fue suscrito por las partes en conflicto propiamente dichas, sino por el gobierno de Bosnia, una potencia externa como son los EEUU y también por dos potencias igualmente externas y además directamente implicadas en el conflicto, como son Serbia y Croacia, cuyo papel es difícilmente explicable en teoría desde un punto de vista legal por mas que fuese absolutamente necesario desde un punto de vista político y estratégico.
- B) El tratado facilitó la existencia de instituciones monoétnicas sólidas, mientras que se reducían notablemente las atribuciones del poder central, al que cabía suponer una mayor propensión multiétnica. Esta debilidad “federal” facilitaba las disputas territoriales.
- C) Otro problema era el relativo a los “gobiernos” de las entidades federadas. Es decir, el tratado no expone en ningún momento la depuración de responsabilidades de los causantes del conflicto bélico. Tenemos que recordar que por ejemplo, Karadzic, responsable de salvajes operaciones de limpieza étnica, era el dirigente “democrático y tolerante” de la parte serbia del Estado federal.
- D) Quizá el principal fallo del Tratado fue todo lo relativo a los refugiados.- En un escenario dónde los adalides de la limpieza étnica seguían al frente de los distintos territorios, es fácil entender porqué los refugiados se negaban a volver a sus hogares.
- E) Por último, en Dayton se reforzaron las viejas fronteras internas del antiguo Estado federal yugoslavo, con lo que de alguna manera se otorgaba legitimidad a la federación que conformaban Serbia y Montenegro, y a la vez

al Gobierno Serbio y a sus actuaciones en Kosovo, como provincia integrada en Serbia.

En definitiva todos los problemas de Dayton se reducen a uno, según Carlos Taibo; “En el tratado se enuncia retóricamente el principio de la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina, pero el escaso vigor de éste queda reflejado en la ausencia de garantías al respecto, y sobre todo, en el reconocimiento de entidades étnicamente homogéneas que pueden ser la punta de lanza de una futura partición”.<sup>79</sup>

Todas estas lagunas, (incluyendo el intento de mitigar el enfrentamiento bélico con mayor éxito) junto con la acuciante necesidad de resucitar el prestigio de la comunidad internacional, y evidentemente, preservar los intereses de cada uno de los bloques existentes dentro del seno de la propia comunidad, se intentaron subsanar cuando para atajar el conflicto de Kosovo, se negociaron los llamados Acuerdos de Rambouillet, los cuales se parecen sospechosamente a los de Dayton, y no solo por el hecho de haber sido redactados por la misma persona, Jim O’Brien, experto jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores norteamericano.

#### **4.2 EL CASO DE MACEDONIA Y LOS ACUERDOS DE OHRID.**

Vamos ahora a analizar por lo que de interrelación tiene con el caso de Kosovo, el proceso vivido en Macedonia y que supuso la superación del conflicto armado iniciado en la primavera de 2001 con el levantamiento del llamado UÇK en varias zonas del noroeste del país.

En particular reflexionaremos sobre el Acuerdo de Paz concluido entre la principales fuerzas políticas del país en la ciudad de Ohrid, en agosto de 2001, así como repasaremos también el proceso de reformas legislativas llamado a implementar su contenido.

---

<sup>79</sup> Carlos Taibo: *Para entender el conflicto de Kosova*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1999, pag 73



Por último, se apuntarán algunas conclusiones que permitan evaluar lo que el conflicto armado y el subsiguiente proceso de paz han supuesto para el sistema político y la convivencia interétnica en Macedonia, donde sin duda encontraremos similitudes con la problemática que se da en Kosovo.

Para centrar el asunto y a modo de introducción, trataremos la insurrección armada del año 2001.

#### **4.2.1. La insurrección armada del 2001 y sus causas.**

Siguiendo al profesor Flores Juberías<sup>80</sup> y como es sabido, los primeros meses de 2001 vieron el estallido de un nuevo enfrentamiento armado de naturaleza interétnica en los Balcanes; esta vez en Macedonia, la única República que hasta ese momento había conseguido escapar indemne<sup>81</sup> del sangriento proceso de disolución de la antigua Federación Yugoslava. Después de casi una década de independencia, en la que las diferencias entre la mayoría eslava y la minoría albanesa habían logrado ser canalizadas de manera mayormente pacífica<sup>82</sup> y en la que las instituciones políticas parecían haberse convertido en un foro aceptable para el diálogo, las tensiones acumuladas entre las dos principales comunidades étnicas del país dieron un giro súbito, derivando en una serie de cruentos enfrentamientos armados que se prolongaron hasta finales del mes de agosto.

En efecto, en febrero de 2001 un comando armado de extremistas albaneses, identificados como el Ejército de Liberación Nacional (UÇK), procedió a ocupar el pequeño pueblo de Tanusevci, en la frontera con Kosovo. Los subsiguientes

---

<sup>80</sup> Carlos Flores Juberías, "Macedonia: El Acuerdo de paz de Ohrid y su problema de implementación", Revista CIDOB d'affers internacionals, num. 60.

<sup>81</sup> Ver Ackerman, Alice, "Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia (Peace and Conflict Resolution) Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2000

<sup>82</sup> Willemsen, H. y S. Troebst, " Transformationkus gehalten. Zehn Jahre Republik Makedonien", Osteuropa nº 51/3 2001, p. 299-315.

combates con las fuerzas armadas y de seguridad macedonias que intentaron desalojarles del lugar pronto hallaron su eco en otros puntos del noroeste del país –la zona en la que mayoritariamente se asienta la comunidad albanomacedonia–. La lucha, que se prolongó durante siete largos meses, fue particularmente intensa en las montañas del Sar, que marcan la siempre permeable divisoria entre Macedonia y Kosovo, y en las Skopska Crna Gora, que bordean con el Valle del Presevo en Serbia, pero afectó incluso a ciudades de cierta entidad como Tetovo y Kumanovo, y hasta a localidades del cinturón urbano de Skopje, como la tristemente célebre de Aracinovo. Durante parte de este tiempo, el UÇK fue capaz de controlar porciones estimables del territorio macedonio, forzando el masivo desplazamiento de los civiles allí asentados, al tiempo que la torpe reacción del Ejército macedonio –infradotado, mal preparado y peor dirigido– causaba un número adicional de víctimas, desplazados y daños materiales, que quizás con una mayor pericia habrían sido perfectamente evitables. Paralelamente, el agravamiento de las tensiones interétnicas en todo el país se traduciría en todo un rosario de disturbios –entre los que destacarían por su gravedad los de Bitola, Veles, Prilep y la propia capital, Skopje– que pusieron al país al borde de una auténtica guerra civil.

En el frente político interno, el 13 de mayo se procedió a la formación de un gobierno de unidad nacional, en el que las formaciones gobernantes –los nacionalistas eslavomacedonios del VMRO-DPMNE y los radicales albanomacedonios del DPA– dejarían hueco para la entrada de otros seis partidos y, de manera especial, de los socialdemócratas del SDSM y de los albaneses moderados del PDP<sup>83</sup>. Mientras, en el frente diplomático, la acción combinada de los representantes de la UE –el Sr PESC, Javier Solana, y el Comisario de Relaciones

---

<sup>83</sup> Para una caracterización de las principales fuerzas políticas de Macedonia, véanse Hoppe, Hans Joachim, *“Die politische Szene de Republik Makedonien”*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, n. 47 (1995); International Crisis Group, *“Macedonia:1998ElectionsinMacedonia(09/10/98)”*, En: [www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm](http://www.crisisweb.org/projects/sbalkans/macedon.htm) y Flores Juberías, Carlos, *“ Macedonia, entre la crisis y la consolidación”*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n. 51-52, 2001: p. 61-94.

Exteriores, Chris Patten–, la OTAN –el propio Secretario General George Robertson– y la OSCE –el enviado especial Robert Frowick–, trataba de conseguir un alto el fuego que permitiese sentar a la mesa de negociaciones a unos y a otros, para desde ahí hallar una solución negociada para el conflicto.

#### **4.2.2. El Acuerdo Marco de Ohrid.**

##### ***A) Las circunstancias del Acuerdo***

Después de siete semanas de negociaciones, el 8 de agosto de 2001 los máximos representantes de los cuatro principales partidos macedonios alcanzaron en la localidad de Ohrid un “Acuerdo Marco” –que firmarían el día 13 en Skopje– con el objeto de poner fin al conflicto armado.<sup>84</sup>

El Acuerdo Marco se hallaba vertebrado en diez apartados, de los que el primero tenía un carácter básico o principal, el 2º (“Cese de hostilidades”), el 8º (“Implementación”) y el 10 (“Disposiciones finales”) eran de naturaleza esencialmente instrumental, y el resto –el 3º (“Desarrollo de un Gobierno descentralizado”), el 4º (“No discriminación y representación equitativa”), el 5º (“Procedimientos parlamentarios especiales”), el 6º (“Educación y uso de las lenguas”) y el 7º (“Expresión identitaria”)- contenían las medidas fundamentales a través de las cuales se pretendía conseguir el objetivo de “promover el pacífico y armónico desarrollo de la sociedad civil, respetando a un tiempo la identidad

---

<sup>84</sup> Las negociaciones fueron llevadas a cabo bajo los auspicios del representante de la UE y antiguo Ministro francés de Defensa François Léotard, y del representante de los Estados Unidos, el Embajador James Pardew, por el entonces Primer Ministro Ljubco Georgievski en nombre del VMRO-DPMNE, el entonces líder de la oposición Branko Crvenkovski por el SDSM, Arben Xhaferi, por el PDSH y Imer Imeri, por el PPD. El acuerdo fue concluido bajo los auspicios del Presidente Boris Trajkovski, y fue firmado en presencia del Secretario General de la OTAN George Robertson y del Alto Representante para la PESC de la Unión Europea, Javier Solana. Por su parte, el grupo guerrillero UÇK, a través de su portavoz Ali Ahmeti, hizo público un comunicado expresando su aceptación del acuerdo.

étnica y los intereses de todos los ciudadanos macedonios” (Preámbulo). Con todo, tan importantes como los puntos del acuerdo eran los detallados contenidos de sus tres anexos, en los que se referían pormenorizadamente las reformas constitucionales (Anexo A), las reformas legislativas (Anexo B) y las modalidades de colaboración internacional (Anexo C) que se juzgaba necesario llevar a cabo para su efectiva implementación.

De entrada, las circunstancias que rodearon la gestación y posterior firma del Acuerdo fueron cualquier cosa menos propicias a buenos augurios. La conclusión de las negociaciones, tras semanas de tensas negociaciones, fue saludada por una fuerte agravamiento de la espiral de violencia en curso <sup>85</sup> que llevó a las autoridades de Skopje a exigir un plazo extra de cinco días para proceder a la firma del documento con el fin de poder lanzar una última ofensiva antiguerrillera. Sólo después de que la anunciada contraofensiva aérea y terrestre fuese desencadenada –al parecer, sin demasiadas consecuencias– el fin de semana del 11 y el 12 de agosto, pudo el Acuerdo ser firmado el 13, en una discretísima ceremonia seguida de una rueda de prensa cuajada de desencuentros. De hecho, los contenidos del Acuerdo fueron mantenidos en secreto hasta el último momento, por temor a las reacciones de extremistas de uno y otro lado.

---

<sup>85</sup> Sucintamente: por esas fechas la policía macedonia había dado muerte en una refriega a cinco rebeldes albanomacedonios en una barriada de Skopje; en respuesta a ello los guerrilleros perpetraron dos emboscadas en las que dieron muerte a 18 militares macedonios, y procedieron al secuestro y posterior maltrato de cinco trabajadores eslavomacedonios. En Prilep, lugar de origen de ocho de los soldados muertos, una manifestación en la que tomaron parte miles de personas concluyó con la quema de la principal mezquita de la ciudad ante la pasividad de las fuerzas policiales, produciéndose disturbios también en Skopje, nuevos combates en Tetovo, y una oscura operación de represalia por parte de la Policía macedonia en el pueblo de Ljuboten (*RFE/RL Newsline* de 09.08.2001).

**B) Los contenidos del acuerdo**<sup>86</sup>

El apartado primero del Acuerdo Marco fijó en cinco los principios básicos a partir de los cuales debía buscarse una salida pacífica al conflicto en curso. A saber:

- Que “el uso de la violencia para el logro de objetivos políticos es completa e incondicionalmente rechazado”, pues “solo soluciones políticas pacíficas pueden asegurar un futuro estable y democrático para Macedonia”.
- Que “la soberanía y la integridad territorial de Macedonia, y el carácter unitario del Estado son inviolables y deben ser preservados” y que “no hay soluciones territoriales a las cuestiones étnicas”.
- Que “el carácter multiétnico de la sociedad macedonia debe ser preservado y hallar reflejo en la vida pública”.
- Que “un Estado moderno y democrático en su curso natural de evolución y maduración debe continuamente asegurarse de que su Constitución satisface enteramente las necesidades de todos sus ciudadanos y se adecúa a los más altos estándares internacionales”.
- Y que “el desarrollo del autogobierno local es esencial para estimular la participación de los ciudadanos en la vida democrática, y para promover el respeto hacia la identidad de las comunidades”.

En suma, que la salida al conflicto pasaba por una reconocimiento más profundo y de más amplias consecuencias del carácter multiétnico de la sociedad Macedonia, pero que éste en modo alguno podía llegar hasta el extremo de quebrar

---

<sup>86</sup> La versión en inglés del Acuerdo (que, según su disposición final 10.2 es “la única auténtica”) se halla disponible en la página web de la Agencia de Información de la República de Macedonia en <http://www.sinf.gov.mk/>

Sin bien todavía no son demasiados los estudios de corte académico que se han ocupado de analizar su contenido, quede cuando menos constancia de la existencia de los debidos a Brunnbauer (2001 a, 2001 b y 2002), Daskalovski (2002), Engström (2002), Nikolovska y Siljanovska (2001) y Pearson (2002). (Ver bibliografía de esta tesis)

la soberanía e integridad territorial de Macedonia, y el carácter unitario de su Estado.

En el apartado 2º se afirmaba que “habrá un completo cese de hostilidades, y un completo y voluntario desarme y disolución de los grupos armados de origen albanés”, todo ello en el bien entendido de que para ello sería precisa la colaboración activa de la OTAN y que ésta sólo se produciría cuando hubiera “un establecimiento de un alto el fuego general, incondicional y no sujeto a plazo, un acuerdo en torno a las soluciones políticas a los problemas del país, un claro compromiso por parte de los grupos armados para desarmarse voluntariamente, y la aceptación por todas las partes de las condiciones y de los límites bajo los que operarán las fuerzas de la OTAN”<sup>87</sup>.

El desarrollo del principio se articulaba básicamente en el apartado 3º, en el que se proponían tres medidas básicas.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Por más que el análisis del proceso de desarme que siguió al Acuerdo no constituya el objeto de nuestro estudio, centrado exclusivamente en las dimensiones política y constitucional del problema, quede al menos constancia de que al día siguiente de la firma del Acuerdo Marco, responsables de la Alianza Atlántica firmaron un “acuerdo técnico” con el UÇK por el que se especificaba la cantidad y los modos en los que se procedería al desarme de la organización. La operación, bautizada con el nombre de “Cosecha Esencial”, contemplaba la entrega por parte del UÇK de 3.300 armas –por más que medios gubernamentales cifrasen el arsenal de la organización en torno a las 85.000 piezas– y subordinaba el comienzo del proceso de reforma constitucional a la recogida de al menos un tercio de éstas, estableciendo que su culminación habría de seguir de manera inmediata al final del proceso de desarme. La OTAN declaró la operación exitosamente concluída el 26 de septiembre, y el día 27 el líder guerrillero Alí Ahmeti declaró disuelto el UÇK. Sobre la operación, véase ICG, 2001 e.

<sup>88</sup> Quede constancia de que en diciembre de 2000, ya sugería el Dr. Flores Juberías (Flores Juberías, 2001: 84) que “una flexibilización de la estructura territorial del país –que sin crear falsas expectativas de separación, dé a los gobiernos locales amplias competencias en las áreas más caras a las minorías– sería probablemente un buen antídoto” contra el ya entonces preocupante distanciamiento entre albaneses y macedonios.

- La primera, la adopción –en el plazo de 45 días, se dirá más adelante– de una nueva Ley de Autogobierno Local “que refuerce los poderes de los cargos electos locales y amplie sustancialmente sus competencias de conformidad con la Constitución [en su nueva redacción] y la Carta Europea de Autogobierno Local, reflejando el principio de subsidiariedad vigente en la Unión Europea”<sup>89</sup>.
- La segunda, la elaboración bajo supervisión internacional de un nuevo censo de población antes de final del presente año y, de resultados de él, de común acuerdo entre las autoridades locales y las nacionales, y también bajo supervisión internacional, la revisión en el plazo de un año de las actuales divisiones municipales <sup>90</sup>.
- Y la tercera, la radical modificación del sistema de provisión de los puestos de jefe local de policía “con el fin de asegurar que la policía esté enterada y sea receptiva de las necesidades y de los intereses de la población local”. A este fin, “los jefes locales de policía habrán de ser seleccionados por los ayuntamientos a partir de listas de candidatos propuestas por el Ministerio del Interior, y comunicarán regularmente con aquéllos”, si bien “el

---

<sup>89</sup> Sobre este particular, el Anexo B.1, mayormente redundante, añade una apostilla claramente relativa a la instauración del principio de subsidiariedad, según la cual “la ley procurará que cualesquiera criterios o procedimientos del Estado establecidos en leyes que afecten a las áreas en las que los municipios poseen competencias independientes quedará limitada a aquellas que no puedan ser establecidas con la misma efectividad a nivel local; tales leyes profundizarán en el ejercicio independiente de sus competencias por parte de las municipalidades”. Y en lo relativo a las cuestiones de financiación, el Anexo B.2 –también en cierta medida redundante– añade que la ley habrá de “capacitar y hacer responsables a las unidades de autogobierno local por la recaudación de una cantidad sustancial de impuestos”, “proveer a la transferencia a las unidades de autogobierno local de una parte de los impuestos recaudados a nivel central que se corresponda con las funciones de las unidades de autogobierno local y que tenga en cuenta la recogida de impuestos en su territorio”, y “que asegure la autonomía presupuestaria y la responsabilidad de las unidades de autogobierno local dentro de sus territorios”.

<sup>90</sup> El Anexo B.6 prevé, igualmente antes de finales de 2002, y también en función de los resultados del censo, la revisión del trazado de los distritos electorales para la elección de los diputados de las Asamblea Nacional que lo son por el procedimiento mayoritario.

Ministerio del Interior retendrá la autoridad para remover a los jefes locales de policía de acuerdo con la ley”<sup>91</sup>.

El apartado 4º del Acuerdo abordó el espinoso tema de la discriminación que en la práctica cotidiana sufren los albanomacedonios en las diversas instancias de la vida política y social, con el propósito de llevar a término el objetivo propuesto en el apartado 1.3 de que “el carácter multiétnico de la sociedad macedonia [halla] reflejo en la vida pública”. El apartado se abría con una afirmación principal –“el principio de no discriminación e igual tratamiento de todos bajo la ley será completamente respetado. Este principio será aplicado en particular respecto del empleo en la administración pública, las empresas públicas y el acceso a la financiación pública para el desarrollo empresarial”. Sin embargo, tal principio aparecía posteriormente matizado por el establecimiento de una serie de cuotas y de medidas de acción positiva planteadas en obvio interés de los albanomacedonios. Así:

- “Las leyes que regulen el empleo en la Administración pública habrán de incluir medidas que aseguren la equitativa representación de todas las comunidades étnicas en todos los niveles de empleo, tanto en la esfera local como en la central, si bien respetando los principios de competencia e integridad que rigen en la Administración pública”. Para ello, las autoridades habrán de seguir una intensa política de reclutamiento de miembros de las comunidades infrarepresentadas, especialmente en lo que hace a la Policía, con la intención de que ésta represente lo más rápidamente posible “la composición y distribución de la población de Macedonia”.

---

<sup>91</sup> El sistema queda más precisamente detallado en el Anexo B.4, en el que se recoge un complicado sistema según el cual en primera instancia el ayuntamiento elegirá al jefe local de policía de una terna propuesta por el Ministerio del Interior, en la que habrá de incluirse a un nacional de la etnia mayoritaria en el municipio; de no proceder a hacerlo en quince días, el Ministerio del Interior habrá de proponer una segunda terna con la misma condición antecitada; en último término, si tampoco esta vez el ayuntamiento se decide por un candidato en el plazo de quince días, corresponderá al propio Ministro del Interior, consultado el Gobierno, elegir al candidato idóneo de entre los incluidos en las dos listas previas, y en una tercera terna sugerida por el propio municipio.



- El sistema de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo del Poder Judicial se modificará, de modo que al menos tres de sus miembros (el Constitucional tiene nueve, y el Consejo siete) sean elegidos por un sistema de doble mayoría, en el que los candidatos hayan de conseguir no solo el voto de la mayoría de los diputados que integran la Asamblea Nacional sino también la de aquellos “diputados que alegan pertenecer a las comunidades que no se hallan en mayoría en la población de Macedonia” –según la enrevesada fórmula del Acuerdo-. Idéntico sistema se habrá de seguir en el caso del Defensor del Pueblo <sup>92</sup>,

Estrechamente conectado con lo anterior, el apartado 5º del Acuerdo Marco sugirió la introducción de una serie de procedimientos parlamentarios especiales encaminados igualmente a hacer más decisiva la participación de los albanomacedonios en las instituciones legislativas del país. De este modo, el sistema de “doble mayoría” que acabamos de especificar se aplicaría también a “ciertas reformas constitucionales”, a la anunciada Ley de Autogobierno Local (textos ambos que por lo demás precisan de una mayoría cualificada de dos tercios de los diputados), y a las leyes que directamente afectan a la cultura, al uso de la lengua, a la educación, a la documentación personal, al uso de los símbolos, a las haciendas locales, a las elecciones locales, a la ciudad de Skopje, y a la delimitación de los municipios.

Por su parte, el apartado 6º –con mucho, el más detallado de todos– abordó el espinoso problema del uso de la lengua albanesa en la educación y en las demás esferas de la vida social, fuente inagotable de tensiones en los últimos años. La regulación de la cuestión resultaría, como no podía ser menos, compleja y proclive a las contradicciones. En esencia, el Acuerdo Marco establecía que:

---

<sup>92</sup> ...Para quien en el Anexo B.9 se prevé una sustancial ampliación de competencias – mediante una reforma de la actual ley, antes de finales de 2002– que le permita “emprender acciones en salvaguarda de los principios de no discriminación y equitativa representación de las comunidades en todas las instancias públicas y en las demás áreas de la vida social”, “establecer oficinas descentralizadas” y recurrir ante el Tribunal Constitucional.

- La única lengua oficial en todo el territorio macedonio, y en las relaciones entre la República y otros Estados, será el macedonio.
- Cualquier otro idioma hablado por al menos el 20% de la población – léase, el albanés, por más que el Acuerdo evitara intencionadamente llamar a las cosas por su nombre– será asimismo oficial en los términos previstos por la ley. Además, cualquier persona que viva en un municipio en el que al menos un 20% de la población hable el albanés o cualquier otra de las lenguas minoritarias del país –serbio, turco, vlaco, romaní...- podrá utilizar tanto su propio idioma como el macedonio para comunicarse tanto con las delegaciones del Gobierno central con competencia en el municipio como con las instituciones centrales del Estado (y eso incluye, según apunta el Anexo B.7, también al Parlamento), de las que recibirá respuesta en ambos idiomas. En cuanto a la relación con los gobiernos locales, las lenguas minoritarias serán cooficiales con el macedonio en aquellos municipios en los que al menos un 20% de la población las hable, teniendo las autoridades locales discrecionalidad en cuanto al uso que deba darse a los demás idiomas que se hablen en el municipio.
- Por lo que hace al Parlamento, los diputados podrán utilizar indistintamente el albanés y el macedonio, tanto al dirigirse al plenario como al hacerlo en comisión. Las leyes serán publicadas en ambos idiomas.
- Por lo que hace al sistema de justicia civil y criminal, cualquier parte en el proceso tendrá derecho a que le sean traducidos a expensas del Estado todos los documentos oportunos.
- Por lo que hace a los documentos personales de identidad, los de “cualquier ciudadano que hable un idioma oficial distinto del macedonio serán también expedidos en ese idioma, además de en macedonio, de acuerdo con la ley”. Además, cualquier cargo público podrá escribir su nombre en cualquiera de los dos idiomas –y, por consiguiente, alfabetos– oficiales (Anexo B.8).
- Y por lo que hace al sistema educativo, en los niveles primario y secundario los estudiantes recibirán enseñanza en sus idiomas nativos “si bien al mismo tiempo se aplicarán estándares uniformes para los programas

académicos en toda Macedonia”. Además, el Estado financiará la educación universitaria en albanés sobre la base de acuerdos específicos al respecto, y aplicará medidas de acción positiva en la admisión a las universidades estatales de estudiantes procedentes de comunidades minoritarias, hasta que la presencia de éstos sea concorde con la composición étnica del país.

En última instancia, el apartado 7º abordaría el también el espinoso asunto del uso de la simbología albanesa –la bandera roja con el águila negra de Skanderbeg, fundamentalmente– en los centros oficiales situados en territorios de mayoría albanomacedonia, optando por la salomónica solución de autorizar ésta “junto con el emblema de la República de Macedonia”, y “respetando las normas y usos internacionales” en aquellos municipios en los que la minoría étnica se hallase en mayoría.

### ***C) Las dimensiones de la reforma constitucional***

Que la implementación de los compromisos contenidos en el Acuerdo Marco exigía no solo la adopción de una amplia serie de nuevas leyes, sino también una importante reforma de la Constitución actualmente vigente <sup>93</sup> resultaba una evidencia incontestable.

Aunque algunos hayan argumentado que la Constitución de 17 de noviembre de 1991 “representa -al menos sobre el papel– un modelo de valores liberales” <sup>94</sup>, “absolutamente libre de cualquier traza de etnocentrismo o de cualquier regulación de la posición de los ciudadanos que les discrimine en función de su

---

<sup>93</sup> El texto de la Constitución macedonia de 1991 puede hallarse en International Institute for Democracy, 1996: 411-438.

<sup>94</sup> Engström, Jenny “ Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The framework Agreement and the future of the Macedonian State”, Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, nº 1/2002.

origen étnico”<sup>95</sup>, y otros <sup>96</sup> hayan negado enérgicamente que las quejas de la comunidad albanomacedonia puedan tener sus raíces en las disposiciones constitucionales, y sus soluciones en la reforma de las mismas, lo bien cierto es que la Constitución de 1991 había estado desde su misma aprobación en el punto de mira de los albanomacedonios, cuyos líderes la rechazaron ya entonces por entender que los relegaba a la condición de ciudadanos de segunda clase, empeorando el status del que disfrutaban desde la época titista. Es por ello que una buena parte de los acuerdos forjados en las negociaciones de Ohrid se hallaría encaminado hacia la reforma del texto constitucional, y de ahí el pormenorizado listado de reformas que integran el Anexo A del Acuerdo Marco.

La primera –y, al menos a nivel simbólico, la más importante– de las reformas propuestas fue la que afectaba al Preámbulo de la Constitución. Como señala el profesor Flores Juberías<sup>97</sup> las afirmaciones de que Macedonia había sido creada “como el Estado nacional del pueblo macedonio, en el que se garantiza la total igualdad en los derechos civiles y la permanente coexistencia del pueblo macedonio con albaneses, turcos, vlcacos, gitanos y demás nacionalidades residentes en la República de Macedonia...”, y de que entre los fines del nuevo Estado se hallaba el de “asegurar la paz y la coexistencia del pueblo macedonio con las nacionalidades que viven en la República de Macedonia” habían venido generando “al menos tres tipos de objeciones: una, la de las comunidades que se

---

<sup>95</sup> Mirecev, Dimitar, “Edificando nuevas estructuras democráticas: El caso de Macedonia”, En: Flores Juberías Carlos (Dir) Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental, CEC/IVEI, Madrid/Valencia, 1997, p. 419-447.

<sup>96</sup> Véase, de manera especialmente caracterizada, la opinión del entonces Primer Ministro Georgievski con ocasión de la presentación del Proyecto de reforma constitucional ante la *Sobranie*, el 3 de septiembre, cuando afirmó: “Nunca he pensado que la Constitución de Macedonia sea la razón para la crisis que desde hace seis meses vive el país. Por lo tanto, no considero que cambiar la Constitución por medio de 35 enmiendas vaya a traer la paz a Macedonia” (Georgievski Ljubco, “*Prime Minister Georgievski’s adres son the ocassion of the sugestión for considering changes in the Constitution of the RM*”, 2001. En [www.sinf.gov.mk](http://www.sinf.gov.mk)

<sup>97</sup> Flores Juberías, Carlos, “ Macedonia, entre la crisis y la consolidación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* nº 51-52, 2001, p. 61 a 94.

ven discriminadas por no hallarse específicamente mencionadas, como es el caso de la serbia; otra, la de los albaneses, que argumentan que su importancia numérica y su presencia multiseccular deberían ser argumento suficiente como para ser considerados pueblo constituyente –y no simple minoría– del nuevo Estado macedonio; y la tercera, la de quienes desde unas u otras comunidades discrepan de la idea de que Macedonia haya de ser el ‘Estado nacional’ de ninguna comunidad, proponiendo a cambio un patriotismo cívico, aceptable para todos los macedonios con independencia de cuál sea su adscripción étnica”<sup>98</sup>.

De ahí que el ensayo de un nuevo Preámbulo figurase de manera prioritaria en la agenda de los negociadores de Ohrid. A la postre, el acuerdo alcanzado se concretaría en un proyecto de nuevo Preámbulo en el que, aun incorporando frases enteras del anterior, eran evidentes al menos cuatro diferencias:

- Mientras que en el texto de 1991 era la Asamblea de la República quien formalmente adoptaba la Constitución, en el del Anexo al Acuerdo Marco son en cambio “los ciudadanos de la República de Macedonia” los que lo hacen, por más que actúen al hacerlo “a través de sus representantes en la Asamblea de la República”.
- Mientras que en el texto de 1991 las primeras frases del Preámbulo se hallaban consagradas a glosar “los siglos de lucha del pueblo macedonio por su libertad nacional y social”, en el de 2001 la primera referencia lo es “al presente y al futuro de la patria”, y solo a continuación al sacrificio y la dedicación de las generaciones anteriores “por preservar y desarrollar todo lo que es valioso de la rica herencia cultural y la convivencia dentro de Macedonia”.

---

<sup>98</sup>Nótese que estamos hablando de posiciones sustancialmente distintas. Aunque, por descontado, algunas concretas medidas puedan merecer una valoración satisfactoria desde más de una de esas posturas, varias de las cláusulas contenidas en el Acuerdo de Paz han abierto el debate en torno a si éste se hallaba encaminado a crear un Estado de base cívica, étnicamente diverso, o por el contrario a transformar un Estado mono-nacional en un Estado bi-nacional por la vía otorgar a la comunidad albanesa unos privilegios proporcionales a los que ya poseía la comunidad eslavomacedonia.

- Mientras que en el texto de 1991 el recorrido por la historia macedonia contenía una referencia expresa a la etapa en la que el país fue “una república soberana dentro de la Federación Yugoslava”, en el texto propuesto la referencia, sencillamente, desaparece.
- *Y last but not least*, mientras que el texto original de la Constitución contenía la referencia antedicha al carácter “nacional” del Estado macedonio, yuxtapuesta a la posterior –y, según algunos, minusvaloradora– enumeración de las minorías étnicas asentadas en su suelo, en el texto salido del Acuerdo de Ohrid se obvia tanto la una como la otra, y ello hasta el extremo de que en lugar alguno se utiliza el término “nación macedonia”, ni se realiza enumeración alguna de las demás comunidades étnicas asentadas en el territorio del Estado.

Al margen del Preámbulo, baste señalar ahora que el proyecto de reforma constitucional contenido en el Acuerdo de de Ohrid se proyectaba sobre no menos de quince artículos; ubicados, dos en el título relativo a las “Disposiciones básicas”, tres en el título dedicado a los derechos fundamentales, seis en el relativo a la organización del poder del Estado, uno en el consagrado al Tribunal Constitucional, dos en el relativo al autogobierno local y un último contenido en el título VIII, relativo a la reforma constitucional.<sup>99</sup>

#### ***D) Las valoraciones del Acuerdo***

Como era de esperar, la firma del Acuerdo fue saludada con optimismo por parte de la la comunidad internacional. A título de ejemplo, el Presidente estadounidense George W. Bush, en un comunicado emitido desde su residencia en Texas (*vid. [www.nato.int/usa/macedonia.html](http://www.nato.int/usa/macedonia.html)*), hizo público su respaldo al Acuerdo y su felicitación a quienes habían ayudado a firmarlo, reiterando su apoyo a la integridad territorial y a la unidad política de Macedonia, y su convicción de que “el

---

<sup>99</sup> Para un mayor conocimiento de detalle del proyecto de reforma constitucional se puede consultar Flores Juberías, “Macedonia: El Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación” Revista CIDOB d’Afers internacionals, num. 60, p. 61 – 92.

alto el fuego debe ser respetado, los insurgentes deben desarmarse y desmovilizarse, y la Asamblea Nacional de Macedonia debe adoptar las reformas constitucionales y legislativas necesarias". Similares manifestaciones se harían públicas desde organizaciones como la OTAN, el Consejo de Europa o la OSCE, así como desde varias cancillerías occidentales.

Sin embargo, dicho optimismo estuvo lejos de ser compartido por la comunidad eslavomacedonia, que –muy al contrario– se mostró mayormente hostil hacia Acuerdo. Como ha sintetizado Brunnbauer<sup>100</sup>, los editoriales de los principales periódicos consideraron el Acuerdo de Ohrid “una fatal indulgencia hacia el ‘terrorismo’ que ponía en riesgo la futura existencia del país, toda vez que los objetivos ‘reales’ de los extremistas albaneses no eran la adquisición de derechos, sino de territorios. Una serie de comentarios compararon el Acuerdo con previos tratados de paz en los Balcanes. El influyente diario *Dnevnik* lo comparó con el Acuerdo de Paz de Dayton de 1995; y en gran diario *Utrinski Vesnik* trazó un paralelismo con el Tratado de Bucarest de 1913, que dividió a la Macedonia geográfica entre Bulgaria, Grecia y Serbia tras la conclusión de la II Guerra Balcánica”, de modo que Macedonia aparecía “de nuevo como víctima de la interferencia de las Grandes Potencias y de las injustas condiciones de paz”. Dichas tesis no harían sino verse reforzada por las declaraciones que, en defensa de su posición, realizarían sucesivamente el Primer Ministro Georgievski y el líder socialdemócrata Crvenkovski, apuntando que su decisión de firmar el Acuerdo de Ohrid había venido forzada por el ultimatum de la comunidad internacional y la amenaza de sanciones económicas y embargos de armas. Así las cosas, no es de extrañar que entre la comunidad eslava se extendiese la sensación de que los Estados Unidos y la OTAN, aliados de la causa albanesa desde la Guerra de Kosovo, y aun de las minorías musulmanas de los Balcanes desde los tiempos de la Guerra de Bosnia, habían vuelto la espalda a los macedonios, a los que –en consecuencia– no les quedaba más opción que luchar una vez más solos por su supervivencia

---

<sup>100</sup> Brunnbauer, Ulf “The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* nº 1, 2002.

como nación <sup>101</sup>. Buena parte de las reticencias de las que de inmediato hablaremos al abordar el proceso de implementación del Acuerdo, traerán causa de esta convicción.

La comunidad albanesa, por su parte, mostraría un mucho mayor entusiasmo por el Acuerdo: según datos de encuestas de opinión llevadas a cabo por esas fechas, el 78 % de los albanomacdonios apoyaban el acuerdo, cifra muy superior al del 44% de los eslavos que mantenían esa misma postura (*RFE/RL Newsline* de 4 de septiembre de 2001).

#### **4.2.3 La Implementación de los Acuerdos de paz.**

Como ya se ha indicado, el Anexo B del Acuerdo de Paz contemplaba la necesidad de implementar, dentro de una serie de plazos, un amplio catálogo de reformas legislativas complementarias de las enmiendas constitucionales, enumeradas a su vez en el Anexo A. Dichas reformas debían tener por objeto principal las leyes que el propio anexo mencionaba –de Autogobierno Local, de Haciendas Locales, de Límites Municipales, de Policía en las Municipalidades, de Funcionarios Públicos y Administración Pública, de Distritos Electorales, Reglamento del Parlamento, de Uso de las Lenguas y de la Fiscalía General del Estado–, pero también se contemplaba de manera genérica la promulgación “de todas las disposiciones normativas necesarias para brindar completa eficacia al Acuerdo marco y para enmendar o abrogar todas las disposiciones incompatibles con él”.

A la postre, el influyente presidente de la *Sobranie* Stojan Andov –obviamente satisfecho con su posicionamiento en el mismísimo centro del debate político nacional– pondría de relieve que desde el punto de vista de la cámara que presidía,

---

<sup>101</sup> En torno al profundo arraigo de esa convicción en la mentalidad colectiva de los macedonios, véanse las interesantes reflexiones de Loomis, Davis y Broughton, 2001 y Voss, 2001. (Ver bibliografía de esta tesis)



el compromiso adquirido por los firmantes del Acuerdo debía concretarse en la adopción de no menos de 32 leyes. A saber:

- La Ley de Autogobierno Local, la Ley sobre la Ciudad de Skopje, la Ley de Haciendas Locales, la Ley sobre el Censo, la Ley Electoral, la Ley de Uso de las Lenguas, la Ley sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, la Ley de Funcionarios Públicos, la Ley de Asuntos Internos, la Ley de Documentos de Identidad, el Reglamento de la Asamblea Nacional, la Ley sobre el Establecimiento de un Comité de Relaciones Intercomunitarias, y la Orden para la disolución anticipada de la Asamblea Nacional.
- Además, en un segundo estadio temporal: las Leyes de la Fiscalía General del Estado, sobre la División Territorial de la República de Macedonia y de Determinación de sus Unidades de Autogobierno Local, y de Distritos Electorales (antes de finales de 2002); y las Leyes de Elecciones Locales, de Relaciones Laborales, de Empresas Públicas, de Educación Primaria, de Educación Secundaria, de Educación Superior, Sobre la Cultura, del Poder Judicial, del Consejo Estatal del Poder Judicial, de Procedimiento Penal, de Procedimiento Civil, de Procedimiento Extrajudicial, sobre Órdenes Ejecutivas, de la Oficina del Fiscal, de Uso de los Símbolos Comunitarios y Sobre la Publicación de Leyes y Otras Disposiciones en el Boletín Oficial de la República.

Este listado, resultaría palmariamente incumplido, como lo serían también las propias disposiciones del Acuerdo de Ohrid en materia de calendario, por un proceso de implementación y desarrollo normativo tenso, y plagado de morosidad por una parte, maximalismo por la otra, y desconfianza por ambas.

#### ***A) Las enmiendas constitucionales***

Para sorpresa sólo de quienes desconozcan los modos de hacer política imperantes en Macedonia, el trabajoso y detallado acuerdo de Ohrid quedó reducido a la hora de su implementación a la condición de simple punto de partida o referente a tener

en cuenta, abriéndose de este modo un nuevo pulso a la hora de redactar el tenor literal de las reformas constitucionales aparentemente concluidas en Ohrid.

El ejemplo más conspicuo de lo antedicho lo hallamos en el caso del Preámbulo. A pesar de que en el Acuerdo de Ohrid se había pactado ya una nueva redacción para el polémico texto, cuando llegó el momento de sacar adelante en la *Sobranie* la propuesta de reforma constitucional, los negociadores de Ohrid no tuvieron problema en reabrir nuevamente el debate al respecto. Para los partidos eslavomacedonios resultaba imposible aceptar que el nuevo Preámbulo no contuviese referencia alguna a la “nación macedonia” –cuestión especialmente sensible a la vista de la conspicua identificación por parte de muchos eslavos entre la Estado y la nación macedonia<sup>102</sup> –, pero resultaba igualmente rechazable que el reconocimiento de ésta fuese paralelo al reconocimiento de una “nación albanesa” dentro de las fronteras de Macedonia, toda vez que ello –argumentaban– podía dar fundamento a futuros movimientos independentistas. Tratándose además de una cuestión de alto contenido simbólico, la oposición de los eslavomacedonios se radicalizó, y alcanzó incluso a sectores previamente comprometidos con el Acuerdo (ver igualmente a Brunnbauer, 2002: 7, 11). De ahí que el Presidente Trajkovski acabase proponiendo al resto de los firmantes de Ohrid la apertura de unas nuevas negociaciones, con la mediación de Javier Solana, de las que a la postre resultaría una nueva redacción en la que, volviendo sobre el principio etnocéntrico que se había abandonado en Ohrid, se proclamaba “Los ciudadanos de la República de Macedonia, el pueblo macedonio, así como los ciudadanos que viven dentro de sus fronteras y que forman parte del pueblo albanés, del pueblo turco, del pueblo vlaco, del pueblo serbio, del pueblo gitano, del pueblo bosniaco y de otros pueblos, toman sobre sí mismos la responsabilidad del presente y el futuro de su patria” (*Macedonian Information Agency* de 01.11.2001) <sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Brunnbauer, Ulf “The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* nº 1, 2002.

<sup>103</sup> Otro caso similar de acuerdo previamente cerrado y nuevamente reabierto lo tenemos en la reforma del art. 19 de la Constitución, relativo al papel de las confesiones religiosas. La Iglesia Ortodoxa macedonia se opondría rotundamente a ser contemplada en igualdad de status con las

A la postre, la *Sobranie* acabaría aprobando el 15 y el 16 de noviembre de 2001 las quince enmiendas constitucionales propuestas por el Presidente Trajkovski, arrojando la votación final sobre el conjunto un total de 94 votos favorables y 13 en contra <sup>104</sup>. Con todo, el optimismo a que estas cifras pudiesen dar lugar –y el que los representantes de la comunidad internacional una vez más mostraron (*RFE/RL Balkan Report* de 20.11.2001)–, debería moderarse a la vista de las numerosas intervenciones de quienes antes y después de la votación parlamentaria advirtieron que su voto afirmativo era más fruto el escepticismo y la resignación que del convencimiento (*Reality Macedonia* de 16.12.2001), y de aquellas otras que en uno u otro momento aludieron a la imperiosa necesidad de aprobar las reformas constitucionales si el país deseaba seguir gozando de la ayuda financiera internacional (*Dnevnik* de 17.11. 2001)

### ***B) La nueva Ley de Autogobierno Local***

La aprobación de una nueva Ley de Autogobierno Local que sustituyese a la vigente de 1995, contemplada en el Punto 1 del Anexo B del Acuerdo de Paz, resultaba un elemento esencial para su implementación en la medida en que estaba llamada a introducir fórmulas descentralizadoras en el que algunos<sup>105</sup> han

---

demás confesiones, logrando a la postre el simbólico añadido de un “así como” entre la referencia a ésta, y las referencias a las comunidades islámica y católica.

<sup>104</sup> Quizás valga la pena señalar que, de manera absolutamente desusada, la página web del Parlamento macedonio proporciona (en [www.assembly.gov.mk/Eng/amndreslt.htm](http://www.assembly.gov.mk/Eng/amndreslt.htm)) un cuadro explicitando el sentido del voto de cada uno de los parlamentarios respecto de cada una de las enmiendas aprobadas. También valdría la pena apuntar que los 21 votos favorables emitidos por los diputados albanomacedonios –todos, menos los representantes del NDP Kastriot Haxhirexha y Fadil Sulejmani– constituyeron la primera ocasión en la que representantes de esta comunidad votaban en favor de la vigente Constitución, toda vez que cuando ésta fue aprobada en 1991 lo habían hecho en sentido contrario.

<sup>105</sup> Loomis, A; Davis, L y Broughton, S. “Politics and Identity in Macedonia. Intrinsic Versus Extrinsic Understandings”, comunicación presentada en la Conferencia Internacional Macedonia-Macedonias: Changing Concepts in the Balkans, Londres, 14-16 de junio de 2001.

calificado como “posiblemente, el Estado más centralista de Europa”; y ello tanto más cuanto que el Acuerdo descartaba por completo la posibilidad de dar “soluciones territoriales a las cuestiones étnicas”, esto es: de introducir alguna forma de autonomía para los territorios de población mayoritariamente albanesa.

La preparación del proyecto de ley correspondió al Ministro de Autogobierno Local Faik Arslani (albanomacedonio del PPD), quien propuso su tramitación por el procedimiento de urgencia, por más que fuese obvio desde el primer momento que el plazo de 45 días estipulado en el Acuerdo de Paz iba a ser sobradamente rebasado. El proyecto de Arslani contemplaba un incremento de los poderes de las entidades locales en ámbitos como los de inversiones, cultura, educación, planificación urbana y sanidad, transfiriéndoles –entre otros– el control de las escuelas primarias y los centros de salud. Además, el proyecto preveía la oficialidad del albanés incluso en aquellos municipios en donde fuese hablado por al menos el 20% de la población, y la creación de comisiones interétnicas en las que se encontrarían representadas por igual todas las comunidades existentes en el municipio y en las que se discutirían los problemas específicamente relacionados con la diversidad étnica (*RFE/RL Balkan Report*, de 07.12.2002).

Después de largas negociaciones, la prometida Ley de Autogobierno Local acabó siendo aprobada el 24 de enero de 2002, en buena medida gracias a los oficios del Presidente Trajkovski y a la presión de la comunidad internacional<sup>106</sup>. La controvertida provisión del art. 61 fue reescrita, de manera que la creación de estructuras administrativas comunes a varios municipios quedase circunscrita en el mejor de los casos a áreas concretas de competencia municipal, tales como educación o salud. También en esta última materia las competencias municipales se redujeron sólo a lo relativo a la asistencia sanitaria primaria, quedando el régimen de la seguridad social en manos del Gobierno central. El resultado final obtendría el inmediato respaldo de la comunidad internacional, así como el más moderado de los partidos albaneses –para quienes la ley no era la deseable, pero

---

<sup>106</sup> Engström, Jenny “ Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The framework Agreement and the future of the Macedonian State”, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, nº 1/2002.

resultaba reveladora de una voluntad descentralizadora– y de la Asociación de Municipios –para quienes constituía un buen punto de partida (*RFE/RL Balkan Report*, de 01.02.2002).

### **Cj) La Ley de Amnistía**

La aprobación de una ley de amnistía que garantizase a los militantes del UÇK que no serían en el futuro procesados por su participación en los enfrentamientos de la primavera del 2001 fue uno de los requisitos más fundamentales para la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid –y, al mismo tiempo, uno de los que más obstáculos ha encontrado a la hora de su implementación.

En un principio, la amnistía constituía un requisito previo al retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las áreas momentáneamente ocupadas por la guerrilla del UÇK, que era a su vez condición necesaria para la vuelta de los refugiados a sus hogares en la zona de conflicto. Sin embargo, la decisión del Ministro del Interior Ljube Boskovski de volver a desplegar a las fuerzas de seguridad macedonias en las zonas de crisis, tomada a instancias del Consejo de Seguridad macedonio el 4 de octubre, complicó notablemente las cosas, suscitando la oposición conjunta del embajador estadounidense James Pardew, del enviado especial de la UE François Leotard, del embajador de la OTAN James Speckhard, y del embajador de la OSCE Max van der Stoel, así como la amenaza por parte del UÇK de reemprender sus acciones militares si la medida era efectivamente implementada (*RFE/RL Newslines*, de 04.10.2001). Como consecuencia de esta abierta oposición, el Presidente Trajkovski ordenó que el planeado retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las áreas antes controladas por la guerrilla se circunscribiera a media docena de aldeas en la zona de Gostivar, postponiéndose en el resto de los territorios (*RFE/RL Newslines* de 06.10.2001) y acordándose que en el momento en que se llevase a cabo lo sería con el concurso de observadores internacionales y merced al despliegue exclusivamente diurno de patrullas étnicamente mixtas dotadas sólo con armamento ligero (*RFE/RL Newslines* de 17, 18 y 22.10.2001).

En todo caso, el incidente apresuró al Gobierno para acordar el 9 de octubre una amnistía (*RFE/RL Newslines* de 10 y 11.10.2001), que fue posteriormente ratificada por el Presidente Trajkovski el 16 de noviembre, inmediatamente después de la aprobación por el parlamento de las enmiendas constitucionales previstas en el Acuerdo de Paz de Ohrid. Según el Decreto Presidencial, la amnistía cubriría todo tipo de actos salvo los que fuesen constitutivos de crímenes de guerra, y en virtud de la misma hacia finales del año cerca de 60 guerrilleros detenidos por la policía fueron puestos en libertad.

No obstante, la medida fue desde el primer momento juzgada insuficiente por los portavoces del UÇK, al tiempo que juristas macedonios ponían de manifiesto que la amnistía no se hallaba dentro del ámbito competencial del Presidente, sino que precisaba para su declaración de una ley del parlamento (*RFE/RL Newslines* de 13 y 19.11.2001; *BBC News* de 05.12.2001). Tras sucesivas dilaciones –traducidas en paralelos retrasos en el proceso de despliegue de efectivos policiales en las zonas de conflicto (*RFE/RL Balkan Report* de 15 y 18.01.2002)– y presionado por la comunidad internacional y los partidos albaneses, el Gobierno macedonio aprobó el 26 de febrero de 2002 un proyecto de ley de amnistía presentado por el Ministro de Justicia Hixhet Mehmeti (albanomacedonio del PPD), por el que se excluían de toda persecución los actos llevados a cabo hasta el día 26 de septiembre –fecha en la que terminó oficialmente la operación “Cosecha Esencial”– tanto por ciudadanos macedonios como por personas con residencia, familia o propiedades en el país. Sin embargo, el 4 de marzo el proyecto fue ostentadamente *torpedeado* en sede parlamentaria al no recibir en la Comisión de Asuntos Políticos más que un voto favorable (el del representante del PDSH), por uno en contra (el de un representante del VMRO-DPMNE) y cinco abstenciones (de los diputados del VMRO-DPMNE y del SDSM). Mientras que para los partidos albanomacedonios el proyecto de Mehmeti constituía una buena base para la implementación de un compromiso innegociable, para los eslavomacedonios éste contenía medidas que claramente subvertían el orden constitucional (*RFE/RL Balkan Report* de 08.03.2002). Por su parte, la organización Human Rights Watch pondría de manifiesto en una carta abierta al Presidente Trajkovski (HRW, 2002) que el

proyecto de ley “impediría que Macedonia juzgase, ante sus propios tribunales, a los responsables de serias violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas durante el reciente conflicto armado [...] entre las que se incluyen el asesinato, la mutilación, los tratos crueles y la tortura de civiles y combatientes prisioneros”, a los que el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia tampoco podría juzgar dados sus limitados medios y sus especiales prioridades.

A la postre el legislativo macedonio aprobaría la ley de amnistía en su sesión del 7 de marzo, pero no sin un acalorado debate que a la postre se saldó con el voto favorable de apenas 64 de los 120 miembros de la Sobranie. La Ley, que eximía de responsabilidades criminales a los aproximadamente 3.000 integrantes del UÇK siempre que hubiesen entregado sus armas antes del 26 de septiembre pasado cubría todos los delitos cometidos durante o en relación con el conflicto, pero no los que se hubiesen cometido con posterioridad a éste o aquéllos que estuviesen sujetos a la jurisdicción del TPI para la antigua Yugoslavia (*Balkan Times* de 08.03.2002). Su entrada en vigor propiciaría la inmediata excarcelación de diez guerrilleros convictos y 18 detenidos a la espera de juicio, y el archivo de las diligencias abiertas contra otros 270, y vendría saludada por repetidas manifestaciones de apoyo desde la UE, el Consejo de Europa, la OSCE, Naciones Unidas y los EEUU.

#### ***D) La nueva Ley Electoral***

El punto 2 del Anexo C al Acuerdo de Paz de Ohrid contemplaba de manera expresa la confección de un nuevo censo bajo la supervisión del Consejo de Europa y la Comisión Europea, y la subsiguiente celebración de nuevas elecciones parlamentarias, bajo supervisión de la OSCE, antes del 27 de enero de 2002.

Ello no obstante, el rumor de que el Primer Ministro Georgievski pudiera estar interesado en postponer significativamente las elecciones comenzó a adquirir consistencia a medida que se aproximaba la fecha prevista para la convocatoria y las expectativas de voto del VMRO-DPMNE no hacían sino menguar (*RFE/RL*

*Newsline* de 13.11.2001). La decisión en torno al aplazamiento se vio en buena medida facilitada por el ya comentado retraso en el retorno de policías y de desplazados a las zonas de conflicto, de modo que ya a finales de noviembre el propio Georgievski propondría aplazar los comicios hasta el mes de abril, argumentando la imposibilidad de llevar a cabo unas elecciones generales cuando el Gobierno no podía operar en aproximadamente un 10% del territorio del país y aun estaban pendientes de adoptar muchas de las medidas previstas en Ohrid. El abandono del Gabinete de concentración por parte de los cuatro ministros del SDSM y del Partido Liberal Demócrata, el 22 de noviembre <sup>107</sup> acabaría de allanar el camino para el aplazamiento al ubicar fuera del ejecutivo a las únicas fuerzas más o menos interesadas en la inmediata celebración de las elecciones (*RFE/RL Newsline* de 27.11.2001; *BBC News* de 21.11.2001).

Así las cosas, a pocos extrañó que pocos días después el Presidente de la Asamblea de la República Stojan Andov (LP) decidiese la repentina cancelación de la sesión convocada para el 27 de noviembre, en la que la Asamblea debía acordar su disolución, so pretexto de que el resultado de la votación iba a ser

---

<sup>107</sup> La ruptura del gobierno de concentración supuso la salida de los Ministros de Exteriores (Ilinka Mitreva, SDSM), Defensa (Vlado Buckovski, SDSM), Sanidad (Petar Milosovski, LDP) y del Vice-Primer Ministro Ilija Filipovski (LDP), así como de los Viceministros de Transporte y Comunicaciones, Economía, y Cultura, pertenecientes al SDSM y al SPM. La crisis fue solventada por el Primer Ministro Georgievski con la incorporación al Gabinete de Slobodan Casule (ND, Ministro de Asuntos Exteriores), Vlado Popovski (LP, Ministro de Defensa), Gjorgji Orovcanec (ND, Ministro de Sanidad) y Dosta Dimovska (VMRO-DPMNE, Viceprimera Ministra). Especialmente significativa fue la incorporación de ésta última, considerada la representante más cualificada del sector más moderado del VMRO-DPMNE –del que era Vicepresidenta– y, por tanto, figura más cercana al Presidente Trajkovski que al Primer Ministro Georgievski. Dimovska dimitiría de todos sus cargos el 18 de enero como consecuencias de sus diferencias con éste último en el asunto del retorno de las fuerzas de seguridad macedonias a las zonas de mayoría albanomacedonia.

*Nova Demokratija* (ND) es un nuevo partido fruto de una escisión de la Alternativa Democrática del antiguo Viceprimer Ministro Vasil Tupurkovski.



presumiblemente negativo <sup>108</sup>. La decisión de postponer las elecciones contaba no sólo con el respaldo del VMRO-DPMNE, sino también con el de los partidos albaneses –para quienes lo esencial era que la Asamblea aprobara cuanto antes el paquete de medidas legislativas acordado en Ohrid–, y con el matizado consenso de los socialdemócratas –favoritos en las encuestas, pero dispuestos a esperar si eso suponía que fuesen otros quienes se desgastasen en el nada sencillo proceso de negociar con los partidos albanomacedonios la implementación los acuerdos de paz (*RFE/RL Newslines* de 30.11.2001).

Por lo demás, la demora en la gestación del nuevo censo, en el retrasado de los distritos electorales, y en la discusión del borrador de nueva ley electoral <sup>109</sup> hacia imposible la celebración de elecciones –salvo que se optase por la alternativa de llevarlas a cabo al amparo de la vieja normativa (*RFE/RL Newslines* de 08.02.2002).

A la postre, la convocatoria electoral acabaría postponiéndose no ya para el mes de abril, sino para el de septiembre de 2002, fecha en la que por mandato constitucional procedía la renovación del legislativo elegido en octubre de 1998 (*RFE/RL Balkan Report* de 17.05.2002).

---

<sup>108</sup> Según el art. 63.5 de la Constitución la Asamblea no es disoluble sino por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros: en tal caso, las elecciones deben celebrarse dos meses más tarde.

<sup>109</sup> Inmediatamente después de la firma del Acuerdo de Paz el Gobierno macedonio redactó un borrador de nueva Ley Electoral que, según el estudio llevado a cabo por Daniel Finn para la OSCE/ODHIR, resolvía varios de los problemas detectados por la Organización en anteriores procesos electorales, pero “dejaba sin abordar otras muchas cuestiones legales y administrativas, y no proporcionaba la base para un código electoral completo ni para una continuada mejora de la administración electoral” (Véase en [www.osce.org/odhir](http://www.osce.org/odhir)). Las opciones barajadas por el Ministerio de Justicia contemplaban bien un sistema mixto como el existente, en el la proporción de escaños susceptibles de elegirse por un procedimiento y por otro se fijase en 60/60, bien un sistema netamente proporcional, opción esta última favorecida por los partidos albanomacedonios. En todo caso, el análisis de Finn concluía igualmente advirtiendo que cualquier reforma del sistema electoral en vísperas de las elecciones podría dar pie a la sospecha de que se estaba propiciando el amañamiento de éstas, con lo que se generaría el efecto indeseable de socavar la credibilidad del nuevo parlamento.

La legislación electoral aplicable –integrada por una Ley para la elección de los miembros del Parlamento, una Ley sobre el Censo Electoral y una tercera Ley de distritos electorales– sería a la postre aprobada por la *Sobranie* entre el 14 y el 18 de junio, cuando la fecha de las elecciones parecía estar aproximándose ya en exceso. La base de la nueva legislación habría de buscarse en un trabajoso acuerdo previo entre los cuatro partidos signatarios del Acuerdo de Ohrid, forjado bajo la presión de los EE.UU., de la OSCE y de la Unión Europea, y transformado en un texto normativo merced a la colaboración entre el Ministerio de Justicia macedonio y diversas organizaciones internacionales activas en el campo de la supervisión electoral (*Macedonian Information Center* de 3, 4, 7, 10, 11 y 17.06.2002). El resultado sería una nueva ley que, aun representando un considerable avance sobre la legislación anterior merced a la introducción de numerosas mejoras en aspectos identificados como problemáticos en previos procesos electorales, sigue en todo caso conteniendo unas no despreciables carencias y ambigüedades.

El más importante de los cambios introducidos por las nuevas leyes <sup>110</sup> en el sistema electoral existente es sin duda la sustitución del sistema mixto de tendencia mayoritaria utilizado en las anteriores elecciones <sup>111</sup>, por uno enteramente proporcional sobre la base de seis distritos electorales, en cada uno de los cuales se elegirán 20 parlamentarios.

---

<sup>110</sup> Las tres leyes, publicadas en el Diario Oficial los días de 25 y de 26 de junio, han sido ya traducidas al inglés por la delegación en Macedonia de la International Foundation for Election Systems y pueden hallarse en IFES, 2002.

<sup>111</sup> El sistema electoral enteramente mayoritario de la Ley de 1990 –que se aplicó tanto en las elecciones de ese año como en las de 1994– fue sustituido para las elecciones de 1998 por un sistema mixto de tendencia mayoritaria, en el que 35 diputados eran elegidos por un criterio proporcional, según la fórmula d'Hondt, a partir de una lista nacional, entre los partidos que hubieran superado el 5% de los votos emitidos; y los 85 restantes lo seguían siendo por un sistema de mayoría a dos vueltas, en el que sólo los dos candidatos más votados en la primera vuelta pasaban a la segunda.

Otras modificaciones de la ley electoral introducirían la elección de los ocho miembros de la Comisión Electoral del Estado por el Parlamento a propuesta, a partes iguales, de los partidos en el gobierno y de los de la oposición; la designación de su Presidente por el Presidente de la República de entre los jueces del Tribunal Supremo y otros relevantes juristas; y la selección de los Presidentes de las Comisiones Electorales de Distrito por la Comisión Electoral del Estado por mayoría, en primera instancia, de dos tercios de los votos –medidas todas de cierta importancia en un país con una acreditada tradición de intentar cambiar los resultados electorales lejos de las urnas.

Como dato adicional, nada ocioso en un país en el que la presencia de las mujeres en la vida política es mínima, la nueva Ley contemplaba en su art. 37.3 la necesidad de que las listas de candidatos contuviesen no más de un 30% de integrantes de cada sexo <sup>112</sup>.

#### **4.2.4 Conclusiones y perspectivas.**

Los acontecimientos que se han verificado en Macedonia desde el estallido del enfrentamiento armado de la primavera de 2001 hasta la conclusión del proceso electoral del otoño de 2002 están sin duda llamados a dejar una marcada huella sobre el entramado social y político del país. Por más que –como hemos apuntado repetidamente– el proceso de cicatrización de las heridas abiertas por el estallido armado aun esté lejos de haber concluído, y por tanto aun sea pronto para formular conclusiones definitivas, al menos sí parece posible –o al menos insoslayable– aventurar algunas de carácter provisional.

---

<sup>112</sup> Antes de la aprobación definitiva de la Ley, la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE hizo públicos varios comentarios a los sucesivos proyectos (OSCE/ODIHR, 2001; OSCE Mission/ODIHR, 2002 a y b) que resultan de interés, aunque obviamente desconozcan los últimos cambios en el proyecto. Tras la aprobación de la Ley, la Organización ha hecho públicos nuevos comentarios y recomendaciones para su implementación OSCE/ODIHR (2002), así como informes de su misión de observación electoral (OSCE Mission/ODIHR, 2002 c y d).

La primera se refiere al sistema político y constitucional macedonio. Ya en alguna ocasión anterior hemos apuntado que el proceso de desarrollo normativo de la Constitución de 1991 había venido adoleciendo de una excesiva lentitud en muchos aspectos vitales para el buen funcionamiento de cualquier régimen político, y que ello había generado una evidente sensación de provisionalidad y un principio de desconfianza en la eficacia del nuevo sistema democrático. Las causas de esta prolongada indefinición normativa habría que buscarlas, como ha alegado Skaric<sup>113</sup>, en las dificultades que los sucesivos gobiernos y las sucesivas legislaturas han hallado a la hora de proponer y de llevar a término un programa de desarrollo normativo a largo plazo, así como en la recurrencia de las tensiones étnicas, que una y otra vez han obligado a postponer importantes tomas de decisiones en temas especialmente sensibles. En este contexto, la firma del Acuerdo de Ohrid y, sobre todo, el subsiguiente proceso de implementación de sus disposiciones, ha embarcado a las instituciones políticas macedonias en una vorágine de creación normativa casi sin precedentes, y las ha forzado a tomar decisiones en un amplio elenco de materias –legislación electoral, administración pública, autogobierno local, bilingüismo, integración social...– sobre las que hacía ya tiempo que se venía precisando de un nuevo marco normativo, más acorde con las exigencias de un Estado democrático de Derecho y más coherente con la realidad interétnica del país. En este sentido es forzoso admitir que la insurrección armada de la primavera de 2001 supuso un revulsivo para el sistema político-constitucional macedonio, cuya consecuencia más directa fué una revisión en profundidad y una actualización de su desarrollo normativo que merece una valoración ciertamente positiva.

La segunda se refiere al mapa político del país. El estallido de un conflicto armado de naturaleza inequívocamente interétnica debería, en un principio, haber acentuado las diferencias entre los partidos más representativos de cada una de las comunidades en conflicto al tiempo que se reforzaban los vínculos entre las

---

<sup>113</sup> Skaric, Svetomir “Le bilan de la construction démocratique en exRépublique yougoslave de Macédonie, 1991-1996, en Slobodan Milacic (Dir): La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perpectives. Bruselas: Bruylant, 1998.

organizaciones que vertebran políticamente a una y otra comunidad, y ello más todavía teniendo en cuenta que en Macedonia nunca han prosperado los intentos de formar partidos de base cívica que sirvan de puente entre albanomacedonios y eslavomacedonios. Sin embargo, eso no fué así; o al menos no lo fué con la intensidad que hubiera cabido suponer. En el lado albanomacedonio, la diferencias políticas entre radicales y moderados siguen siendo ahora tan señaladas o más que en el pasado. Prueba de ello es no sólo que en su momento se descartase la idea que los moderados pro-socialistas del PPD y los radicales nacionalistas del PDSH presentasen candidaturas conjuntas en las elecciones del 15 de septiembre (*RFE/RL Balkan Report* de 19.04 y 02.08.2002), sino sobre todo que una y otra fuerza habrán en el futuro de hacer hueco a la importante presencia parlamentaria de la recientemente fundada Unión para la Integración Democrática (DUI) del ex líder guerrillero Ali Ahmeti, que les acababa de arrebatar la condición de partido más representativo de la comunidad albanomacedonia que sucesivamente habían ostentado cada una de estas dos formaciones, convirtiéndose de este modo en socio necesario para cualquier coalición de gobierno. Y por lo que hace al lado eslavomacedonio las cosas no han sido muy distintas: pese a que en algún momento de la precampaña los nacionalistas del VMRO-DPMNE pusieron sobre la mesa la idea de presentar candidaturas únicas de todos los partidos eslavomacedonios –cuanto menos en el VI Distrito, de mayoría albanesa–, emplazando a los socialdemócratas del SDSM a demostrar “si son el partido de la unidad macedonia, o el partido de la división macedonia”, lo cierto es que la idea pronto acabó cayendo en el mismo saco que los paralelos proyectos de una candidatura conjunta de todos los partidos albanomacedonios (*RFE/RL Balkan Report* de 21.06.2002). De este modo, las formaciones más representativas de una y otra comunidad acabaron encarando las elecciones del 15 de septiembre de 2002 escindidas cada una de ellas en los dos irreconciliables bandos de siempre, abocando con ello al país –una vez más, y probablemente sin pretenderlo–, hacia la formación de coaliciones de gobierno de base multiétnica cuya recurrencia en la última década se ha convertido en uno de los elementos más característicos –y uno de los pocos inequívocamente positivos– del panorama político macedonio <sup>114</sup>. En

---

<sup>114</sup> Conviene recordar que los albanomacedonios han estado presentes en todos los gobiernos

todo caso, lo que sí han generado los acontecimientos del último año y medio en Macedonia ha sido un sensible cambio en la orientación política de sus ciudadanos que, como revela el escrutinio de los votos emitidos el 15 de septiembre (*Balkan Times* de 16.09.2002), se ha verificado en direcciones contrapuestas según que nos estemos refiriendo a la comunidad eslava o a la albanesa. En efecto, mientras que el voto de la primera se ha decantado mayoritariamente en favor de la opción más moderada y más conciliadora encarnada por los candidatos de Juntos por Macedonia -la coalición encabezada por los socialdemócratas de Branko Crvenkovski-, enviando a la oposición a los nacionalistas del VMRO-DPMNE, los albanomacedonios han votado abrumadoramente en favor de la más radical de las formaciones en liza -la ya mencionada Unión para la Integración Democrática, fruto de la conversión a la política de los guerrilleros del UÇK- postergando a los dos partidos que en agosto de 2001 firmaron los Acuerdos de Ohrid y, de manera muy especial, a los moderados del PPD. Las consecuencias de esa peculiar combinación de fuerzas han sido, como ya es notorio, la conformación bajo el liderazgo de Branko Crvenkovski de un Gobierno de coalición con una mayoría socialdemócrata y una significativa presencia de los albanomacedonios de la DUI -esto es, de la formación creada para vertebrar políticamente las reivindicaciones de quienes hace escasos meses disparaban sus armas desde las montañas del Sar

115.

---

que se han formado en el país durante las dos últimas legislaturas. En los del socialdemócrata Branko Crvenkovski (1994-1998), lo estuvieron a través del PPD, y en los del nacionalista Ljubco Georgievski (1998-2002) lo han estado merced a la presencia del PDSH, que ha contado con relevantes carteras tanto antes, como durante, como incluso después de roto el “Gobierno de unidad nacional” con presencia de socialistas y liberales. Aunque algunos observadores (Pearson, 2002) hayan apuntado que la razón última de este proceder haya sido la bien pragmática de compartir los beneficios de la detentación del poder -la administración pública macedonia sigue funcionando mayormente como un sistema de patronazgo-, no por ello deja de resultar positivo que así haya sido.

<sup>115</sup> La posición del entonces nuevo ejecutivo respecto del proceso de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid fué de pleno respaldo. En una reunión de los socios de la coalición gobernante celebrada el 26 de diciembre de 2002 bajo los auspicios del Presidente Trajkovski y en presencia del embajador estadounidense Lawrence Battler y del enviado especial de la UE Alexis Brouhns -pero no del líder de la oposición Ljubco Georgievski-, se acordó sacar adelante un plan de

La tercera de nuestras consideraciones debe referirse a la posición internacional en la que el enfrentamiento armado de la primavera de 2001 y su posterior resolución han dejado a Macedonia. Vaya por delante que durante sus primeros diez años de independencia, Macedonia ha tenido que ver en repetidas ocasiones cómo su soberanía estatal quedaba mediatizada por la interferencia, prácticamente ininterrumpida, de la comunidad internacional. La pugna por su reconocimiento como Estado independiente<sup>116</sup>, la disputa con Grecia en torno a sus señas de identidad y las consiguientes dificultades en su proceso de adhesión a las distintas instancias supranacionales, la desesperada necesidad de inversiones extranjeras para salir de su grave crisis económica o la necesidad de asegurar sus fronteras ante la eventualidad de que se extendiesen a su territorio los enfrentamientos armados de Bosnia o Kosovo<sup>117</sup> forzaron una vez tras otra a las autoridades macedonias a buscar el apoyo político y financiero de las grandes potencias y de las principales organizaciones internacionales, habiendo de aceptar a cambio su permanente interferencia en los asuntos internos macedonios. Pues bien: esta constante de la vida política macedonia no ha hecho más que agudizarse, merced a la continua interferencia de los embajadores de la Unión Europea y los EEUU, y de los representantes de la OSCE y el Consejo de Europa, tanto en el proceso que condujo a la firma del acuerdo de Paz de Ohrid, como en lo relativo a su

---

acción que permitiese aprobar las cerca de noventa medidas legislativas exigidas por el acuerdo que todavía no se hallaban implementadas, proceder al inmediato retorno de los cerca de 8.000 desplazados que aun no han podido volver a sus hogares, y aumentar la presencia de albanomacedonios en la administración pública. La asunción de este acuerdo por el nuevo ejecutivo macedonio está prevista para el 13 de enero de 2003, y su propósito es la culminación del proceso antes de que finalice el año. De hecho, en ese gabinete fué un ministro de origen albanomacedonio, el Vicepremier Musa Xhaferi (DUI), el encargado de los asuntos relativos al proceso de implementación (*Institute for War & Peace Reporting* de 09.01.2003).

<sup>116</sup> Ver Mircev, Dimitar "Engineering the foreign policy of a New Independent State: The case of Macedonia 1990-96", en Pettitfer, James (ed.) *The new Macedonian Question*. Londres/Nueva York; Macmillan, 1999, pag 201 a 226.

<sup>117</sup> Ver Ackerman, Alice, "Making peace prevail: Preventing violent conflict in Macedonia (Peace and Conflict Resolution)", Syracuse NY; Syracuse University Press, 2000.

implementación<sup>118</sup>. Y ello hasta el extremo de llevar a algunos a denunciar que Macedonia se hallaba en trance de convertirse en una suerte de protectorado internacional no muy diferente del que ya existe en Bosnia o Kosovo (vid. Zoran Markozanov en *Zum Magazin* de 16.11.2001; Ljube Profiloski en *Nova Makedonija* de 27.11.2001; Branko Gjorgjevski y Pavle Trajanov en *Dnevnik* de 10.05.2002). Con todo, lo más preocupante de este proceso es su diferente percepción por parte de las dos principales comunidades étnicas del país. Mientras que para los albanomacedonios la mediación occidental fué extraordinariamente positiva en la medida en que ha sido clave para el logro de su objetivo de mayores cuotas de autonomía y más eficaces garantías para sus derechos como colectivo, para la comunidad eslavomacedonia la interferencia de Occidente se tradujo en una merma de la soberanía nacional y de manera sesgada, reproduciendo también en Macedonia la discriminación en favor de los musulmanes y en contra de los cristiano-ortodoxos que ya se pudo ver en Bosnia primero, y en Kosovo después, y –lo que resulta aun más grave– condonando el uso de la violencia para el logro de objetivos políticos. Así pues, una mediación concebida al servicio de la eliminación de todo tipo de discriminación y orientada a la conclusión de un acuerdo al respecto se hallaba por entonces, paradójicamente, en trance de convertirse en una nueva causa de división interétnica, y en la principal causa de deslegitimación de ese acuerdo (Bill Hayton en *BBC News: World: Europe* de 13.08.2002), amén de en una causa adicional de debilitamiento para el ya convaleciente Estado macedonio.

Y a eso precisamente debe referirse la cuarta de nuestras conclusiones: al estado de las relaciones interétnicas. Con la perspectiva que otorgan los años transcurridos desde su firma, es inevitable concluir que la voluntad de concordia que aparentemente presidió la firma del Acuerdo de Paz de Ohrid no ha hallado continuidad en su proceso de desarrollo normativo, que ha discurrido entre el maximalismo de unos y la intransigencia de otros, y bajo la amenaza constante de un nuevo estallido de violencia, la recurrente presión de la comunidad internacional y la permanente sombra de la desconfianza entre macedonios de una

---

<sup>118</sup> Brunnbauer, Ulf “Doch ein historischer Kompromis? Perspektiven und probleme der Verfassungsreform in Macedonien”, *Südosteuropa* nº 50/7-9 (2001b) p 346-367.



y otra etnia. Añádanse a ello las heridas todavía no curadas que dejó atrás el propio conflicto armado –breve y de baja intensidad, pero no por ello exento de su correspondiente secuela de muertos, heridos y –sobre todo– desplazados<sup>119</sup>. Y téngase en mente las consecuencias que sobre el equilibrio y la convivencia étnica de Macedonia tuvo el conflicto de Kosovo y la correspondiente intervención aliada en Yugoslavia, celebrada por unos y lamentada por otros<sup>120</sup>. Así las cosas, resultaría infundado sostener que las relaciones interétnicas entre eslavos y albaneses hayan mejorado sensiblemente en los últimos meses: el marco institucional en el que se desarrollarán de ahora en adelante será ciertamente más democrático, pero el grado de etnificación de la escena política del país ha subido no pocos enteros, haciendo su implementación extremadamente problemática<sup>121</sup> (Engström, 2002: 17). Simplificando un tanto los términos, podría decirse que Macedonia ha pasado de un estado en el que las relaciones interétnicas venían caracterizadas por la supremacía de los eslavos y el resentimiento de los albaneses, a un estado caracterizado por el resentimiento de los eslavos y la

---

<sup>119</sup> Según el informe presentado por el Fiscal General Stavre Dzikov el 5 de octubre de 2002 (cit. en Pearson, 2002) el balance del enfrentamiento armado se elevó a 82 miembros de las fuerzas de seguridad, 16 civiles, y dos representantes de la OSCE muertos, 186.000 evacuados, y 1.000 millones de euros en pérdidas, así como –por parte de la guerrilla– unas doscientas bajas adicionales. Por descontado, y como apunta la autora, dicho balance no incluye los costes indirectos, especialmente onerosos si tenemos en cuenta el prometedor repunte de la economía macedonia que hacían prever para el año 2002 los buenos indicadores económicos de año precedente, y que –como es natural– acabó yéndose al traste como consecuencia del conflicto. Ni tampoco se hace eco de las inversiones malogradas, las horas de trabajo perdidas, la pérdida de confianza por parte de los agentes económicos, el deterioro de la imagen internacional de Macedonia...

<sup>120</sup> Ver a Ortakovski, Vladimir T. “The Kosovo conflict and Macedonia”, comunicación presentada a la IV Convención Anual de la Association for the Study of Nationalities, Nueva York, 15 – 17 de abril de 1999

<sup>121</sup> Engstrom Jenny “Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the future of Macedonian State”, Journal of Ethno politics and Minority Issues in Europe, Nº 1/2002

complacencia de los albaneses, que muy bien podría conducir a un nuevo estallido de violencia –esta vez, de sentido contrario al que se produjo en el 2001<sup>122</sup>.

Por último, resta valorar el proceso mismo de implementación del Acuerdo de Paz de Ohrid. Y aquí las opiniones no pueden ser más encontradas. Para los portavoces más cualificados de la comunidad internacional, el proceso desarrollado durante estos últimos años ha sido todo un éxito: una muestra del elevado grado de coraje y visión de los líderes de una y otra comunidad, a quienes hay que dar todo el crédito por la paz lograda y la guerra evitada. Sin embargo, no es esa la visión que se tiene en Macedonia, cuyos analistas políticos y ciudadanos se dividen entre los que piensan que se ha ido demasiado lejos en el capítulo de las concesiones a la minoría albanesa, y quienes por el contrario entienden que se ha cedido mucho menos de lo que era menester. Además, el proceso no ha hecho sino poner aun más de relieve las dificultades que para el logro de una solución consensuada al problema se derivaban de la rampante corrupción que invade al Estado macedonio, la inmadurez de su clase política y el radicalismo de las comunidades albanesa y macedonia en el extranjero. Y por si ello no bastase, el camino que queda por delante es aun largo, y entre las medidas que restan por adoptarse están varias de las llamadas a afectar de manera más directa a la vida cotidiana de unos y otros. La integración de los albanomacedonios en la administración, las fuerzas armadas y la policía aun no se ha comenzado a implementar de manera significativa, como tampoco se ha avanzado en la prometida descentralización, que de llevarse a cabo alterará de manera muy significativa la estructura política del país y el modo en el que se invierte su presupuesto. Dicho en otros términos, falta dotar de nervio y músculo a un esqueleto –el del Acuerdo y sus leyes de desarrollo– que en su actual estado de desarrollo todavía no ha llegado a cambiar la vida cotidiana de los macedonios de una y otra comunidad. Y ello, en un

---

<sup>122</sup> Añádase a todo ello el resentimiento de las demás comunidades étnicas del país –que, con turcos, gitanos y serbios a la cabeza representan no menos del 10% de la población–, para quienes el Acuerdo de Paz ha traído bien pocos beneficios. Desde esta perspectiva, el bilateralismo eslavomacedonios-albanomacedonios del que el propio Acuerdo trae causa no sería sino una nueva forma de marginación que añadir a las muchas ya existentes.

momento en el que tantas expectativas hay por un lado, y tanta desconfianza por el otro, está llamado a ser un proceso extremadamente delicado.

### **4.3 LA SEPARACIÓN DE MONTENEGRO**

El 21 de mayo de 2006 se celebró en Montenegro un referéndum en el que se preguntaba a la población con derecho a voto si quería o no que Montenegro fuese un estado independiente.

Bajo la supervisión de la UE, que controló el cumplimiento de las exigencias mínimas (umbral mínimo de votos del 55% a favor del “sí” y con una participación que debería superar el 50% del censo electoral)<sup>123</sup> necesarias para su validez, el resultado fue afirmativo, de manera que Serbia y Montenegro quedaron separados en forma de dos estados distintos.

#### **4.3.1 Historia e identidad de Montenegro**

Para comprender el proceso de independencia de Montenegro, debemos antes centrar, siquiera someramente, la identidad y el devenir histórico de la región.

En este sentido, debemos destacar, antes que nada, que Montenegro era la más pequeña de las repúblicas de la antigua Yugoslavia (apenas el 5,4% de la superficie total de la antigua nación) así como la de menor población (un 2,7% de la población total de Yugoslavia).

Igualmente, formaba parte, junto con Kosovo, Macedonia y Bosnia-Herzegovina de la Yugoslavia mas pobre.

---

<sup>123</sup> Diario El País, del martes 23 de mayo de 2006 (<http://www.elpais.es/internacional.html>) así como en su edición impresa del miércoles 24 de mayo de 2006 (pp 32-33)

El núcleo primitivo de Montenegro (menos de un tercio de su actual territorio y sin acceso al mar) fue progresivamente expandido a lo largo del siglo XIX y especialmente durante las guerras balcánicas, al comienzo del siglo XX. En este sentido, Montenegro consiguió triplicar su espacio territorial en todas direcciones, incluyendo un centenar de kilómetros en la costa adriática, hasta alcanzar unas dimensiones actuales de unos 13.000 kilómetros cuadrados.

Evidentemente, esta expansión modificó su composición demográfica, haciéndola mas plural aunque con una seña de identidad común, la lengua, que hablan por igual los montenegrinos tanto los serbo-ortodoxos, como los musulmanes y los albaneses.

En cuanto a sus orígenes históricos, el estatus internacional de Montenegro ha sido contemplado de diferentes maneras, según la versión o la óptica de una u otra fuente. La versión montenegrina afirma que nunca llegaron a ser súbditos del Sultán turco, y esto llegó a reconocerlo la propia diplomacia de Estambul, en algún momento.

Según la versión turca, Montenegro fue siempre parte del Imperio Otomano.

En razón a la verdad, ambas versiones pueden resultar ciertas, ya que durante los siglos XVI y XIX, coexistieron dos Montenegros; el Montenegro independiente, ubicado en las montañas, alrededor de Cetinje, y el Montenegro sometido a los turcos e islamizado, que se encuentra en las llanuras y a lo largo de las riberas del lago Shkoder y de la costa adriática. La razón de esta dualidad se debe a que la zona montañosa no se presta a una ocupación permanente. Siguiendo a H.C. Darby,<sup>124</sup> “Un ejército pequeño allí es vencido y uno grande muere de hambre”.

El mismo H.C. Darby describe el Montenegro medieval como “una sociedad homérica de caudillos montañeses”, y sitúa sus orígenes en los tiempos finales del imperio serbio de Dusan, a finales del siglo XIV, cuando Montenegro se convierte en refugio de los fugitivos cristianos.

Montenegro fue el único rincón de los Balcanes que se vio libre de la ocupación otomana. Las dos primeras dinastías montenegrinas, los Balsas, que se extinguieron hacia 1422, y la siguiente, los Crnojevic, que permanecen hasta 1516, verán caer en manos de los turcos todos los territorios colindantes, Bosnia, Herzegovina, Albania, la futura Serbia etc...

Debido a este rasgo de resistencia, Montenegro se convirtió en un tópico de la literatura serbia: un pueblo de fieros montañeses, orgullosos de cortar cabezas de turcos y engalanar con ellas las entradas de sus aldeas.

Existe un hecho cierto, y es que en 1702, durante el mandato del Obispo-Príncipe Danilo Petrovic, se dio allí una versión local (las llamadas "vísperas montenegrinas") de la noche francesa de San Bartolomé, durante la cual fueron asesinados todos aquellos que se habían islamizado.

En 1516, se extingue la dinastía Crnojevic, con su último representante, Iván el Negro, y a partir de ese momento nace una nueva institución que gobernará Montenegro hasta 1852, esta es la figura del Obispo-Príncipe, que une en su persona el poder civil y el religioso, y que es elegido entre los monjes de Cetinje porque debía ser, obligatoriamente, célibe.

Con el tiempo esta institución del Príncipe-Obispo-Célibe se convierte en patrimonio hereditario de una familia, los Petrovic de la aldea de Njegos, que se transmitieron la jefatura de tío a sobrino hasta mediados del siglo XIX.

Es de común acuerdo entre todos los historiadores el asignar a esta nueva institución un papel clave (por su fanatismo religioso) en la preservación de la fé cristiana-ortodoxa y en la persistencia de la lucha contra los turcos. No obstante,

---

<sup>124</sup> H.C. Darby, *"Brève história de Yugoslavia"*, Ed. Espasa Calpe, colección Austral, 1972

según Georges Castellan<sup>125</sup> la real autoridad pertenecía de hecho a los jefes de unas treinta tribus, asistidos por su correspondiente consejo de ancianos, que eran los que disponían de hombres armados y quienes tenían la capacidad de recaudar impuestos e impartir una justicia basada en la moral del Clan y en la regla de la venganza.

Según Castellan, Montenegro contaba, al inicio del siglo XIX, con unos 120.000 habitantes, divididos en treinta y seis tribus y unas 240 poblaciones o aldeas. Fue en ese momento, a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, cuando los príncipes-obispos Petar I y Petar II iniciaron la transformación de sus instituciones tribales y la conversión de Montenegro en un estado moderno.

El último representante de esta saga de obispos-príncipes, Petar II, autor de la epopeya *Gorka Vijenac* (La guirnalda de las montañas), que narra las luchas del pueblo montenegrino contra los turcos, fue también su poeta nacional<sup>126</sup> único caso éste en Europa, en el que el poeta mas significativo de un país haya sido, a la vez, su soberano.

A partir de 1852, con Danilo II, el poder civil se separó del religioso, y su último representante, Nicolás I (1860-1918) llegó a proclamarse rey de Montenegro. Como anécdota se puede reseñar que se le conoció como el “Suegro de Europa”, ya que consiguió casar a nueve de sus hijas con las casas reales europeas, en particular con las de Serbia, Italia, Rusia y Alemania.

En el momento de forjarse la identidad nacional (moderna) de todas estas zonas de los Balcanes, en concreto, esta área de Montenegro se forjó con la idea predominante de la conciencia de formar parte de la misma nación Serbia, aglutinada en torno a la fe ortodoxa y la al “Nacertanje”, es decir, aquel gran proyecto de unión de los Yugo-Eslavos, elaborado por las élites serbias a mediados

---

<sup>125</sup> George Castellan, *Historie des Balkans*, 1991.

<sup>126</sup> Paul Garde, *Vie et mort de la Yougoslavie*, (1992)

del siglo XIX y con el fin de liberarse de los turcos y conseguir, de paso, una salida al mar.

Luego, una vez reconocido como estado en 1878, Montenegro se alió con Serbia en las guerras balcánicas y en la Primera Guerra Mundial. En 1918 tras la renuncia al trono de su soberano Nicolás I, Montenegro entró a formar parte del nuevo estado yugoslavo de los serbios, croatas y eslovenos.

Es decir, durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX prevaleció la idea de una común identidad nacional sudeslava, tal y como era concebida por las elites serbias, y no existió ninguna corriente montenegrina digna de mención, que llevara a pensar en cualquier tipo de nacionalismo diferente.

Sin embargo, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el nuevo Estado Yugoslavo socialista, bajo la jefatura de Tito, impulsó oficialmente una identidad nacional montenegrina diferente de la serbia, aunque, dada la opacidad y falta de libertad de la época resulta difícil saber hasta que punto esa “identidad oficial montenegrina”, se entendía como una identidad distinta y alternativa a la serbia.

Tras la descomposición del régimen socialista yugoslavo, las primeras elecciones democráticas celebradas en Montenegro en diciembre de 1990 las ganó el Partido Democrático de los Socialistas (PDSM) bajo la dirección de Momir Bulatovic.

En los primeros años de las década de los noventa, el Gobierno Montenegrino se alineó como aliado incondicional de la Serbia postcomunista de Milosevic y de sus aventuras belicistas. Posteriormente, en la segunda década de los noventa, una facción del PSDM, liderada por Milo Djukanovic, se separó de Milosevic y se orientó hacia la independencia de Montenegro. Tras la caída de Milosevic y el fracaso de todas sus iniciativas, se fue formando una mayoría política en Montenegro, cuyo fin no ha sido otro que librarse de Serbia, con la esperanza de tener así mas expedito el camino hacia la integración en la U.E.

Es decir, que como corolario de este proceso, podemos concluir que este es un buen ejemplo de que las identidades colectivas no son eternas, y eso a pesar de que debemos tener en cuenta de que en el referéndum de independencia celebrado en mayo de 2006 el 45% votó en contra de la separación de Serbia. Entre montenegrinos y serbios nunca existió esa animadversión envenenada por odios y querellas nacionalistas, y sin embargo si existieron lazos de tipo lingüístico, culturales, religiosos, históricos y políticos, condensados además en estrechos lazos consanguíneos, y sin embargo no ha sido todo esto, freno suficiente a la voluntad de separación que finalmente ha prevalecido.

La razón de este paso de la identidad como parte nuclear del pueblo serbio a una nueva identidad mas abierta y plural puede ser la aparición del “sueño europeo”, como indicador de la nueva realidad de una sociedad montenegrina mas diversa y proclive al intercambio de nuevas afinidades con otros pueblos, olvidando esas raíces (religiosas, lingüísticas, históricas) que las enraizaban de manera insalvable con unas viejas instituciones montenegrinas identificadas incluso con simbología afín a Serbia.

Todo ello lo estamos tratando desde una visión “generosa” del asunto. No debemos olvidar, sin embargo, que todo este proceso se ha visto salpicado de las mismas características que han configurado las distintas fases por las que ha pasado la escisión y desmembramiento de la antigua Yugoslavia, es decir, luchas internas de poder, ambiciones personales de personajes políticos de dudosa procedencia y aún más dudosas intenciones y además negocios poco transparentes que pretendían florecer al amparo de las nuevas circunstancias políticas de las jóvenes naciones.

Dicho esto, que nos parecía necesario apuntar, no puede negarse que Montenegro ha sido una “rara avis” en cuanto, al menos, a la apariencia de normalidad en su proceso de separación de Serbia respecto a la generalidad del proceso global de desintegración de la antigua Yugoslavia, caracterizado, sobre todo por la “ausencia de normalidad”. Desarrollaremos a continuación este concepto de la excepcionalidad de Montenegro en lo relativo a su proceso de separación en el



marco de la desintegración de la antigua Yugoslavia.

#### **4.3.2 La excepción de Montenegro en el marco de la desintegración de Yugoslavia.**

En primer lugar debemos destacar que el proceso que llevó a celebrar en Montenegro un “referéndum claro y limpio”<sup>127</sup> obtuvo un reconocimiento unánime de su dimensión pacífica y democrática.

Por lo pronto éste gozó de tres características, que podemos considerar como virtudes del propio proceso:

- a) Ha tenido un fundamento jurídico claro, y ha discurrido todo él dentro de la legalidad en todo momento.
- b) Ha sido un triunfo de la democracia en un área, la balcánica, normalmente poco habituada a ello.
- c) Ha estado presidido por el mutuo consentimiento, sea entre Montenegro y Serbia, sea entre los partidarios y los contrarios a la separación. Es decir, las partes han consensuado y negociado todo el procedimiento, si bien es cierto que bajo la supervisión y presión en ese sentido, de la Unión Europea.

Abundando en esa supervisión ejercida por la Unión Europea, las reglas del referéndum han sido particularmente claras; Desde la formulación de la propia pregunta que ha sido meridiana, “¿Quiere usted que Montenegro sea un Estado independiente con una total legitimidad internacional y legal?”, hasta la exigencia de que la participación sea al menos del 50% del censo, debiendo contar con el apoyo de mas del 55% de los votos emitidos.

---

<sup>127</sup> Javier Villanueva, “La autodeterminación de Montenegro desde nuestras coordenadas”, Página abierta, octubre de 2006, Revista de Pensamiento crítico. En [www.pensamientocritico.org/jawil.1006](http://www.pensamientocritico.org/jawil.1006)

La opción independentista ha superado ambas reglas, ya que contó con una participación de 415.888 electores, es decir, el 85,8% del censo y el “Sí” superó en cinco décimas (alcanzó un total del 55,5% de los votos emitidos) el porcentaje que la Unión Europea exigía. También tenemos que decir que el “No” se quedó en la no menos respetable cifra del 38,18% del censo, con un porcentaje del 44,5% de los votos emitidos.

Sin embargo, estas exigencias de participación y apoyo exigidas por la Unión Europea han sido cuestionadas, tanto por los nacionalismos “periféricos” (es decir los que no tienen estado) como por los nacionalistas “centrales”, (los estados, propiamente dicho). Los primeros por considerarlas abusivas, injustas, antidemocráticas...siendo partidarios (los impulsores de estas tendencias) de eliminar cualquier exigencia de mayoría cualificada y los segundos por considerar una insensatez el hecho de exigir tan solo que con una pequeña diferencia de votos se pueda “romper” un estado.

Sin embargo, ambas posturas ignoran dos hechos fundamentales, como son que, en el caso de Montenegro, esas mayorías cualificadas fueron (independientemente de las exigencias de la Unión Europea) consensuadas y negociadas por serbios y montenegrinos, en negociaciones previas, a la celebración del referéndum y en orden a pactar la aceptación del resultado del mismo, fuera cual fuera éste.

Por otro lado, desestimar la necesidad de mayorías cualificadas supone ignorar una abundante doctrina previa<sup>128</sup> y que se postula acerca de la necesidad y conveniencia de que los cambios políticos trascendentes (como el que se ventilaba en el caso del referéndum de Montenegro) sean ratificados por la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa y mayorías cualificadas.

Pero volviendo al título de este epígrafe (Montenegro, un caso excepcional), debemos reconocer que tanto por sus fundamentos jurídicos como por sus

---

<sup>128</sup> Algunos ejemplos de esta doctrina son: Dictamen de la Corte Suprema de Canadá (Agosto de 1998); Acuerdo Irlandés del “Viernes Santo” (Abril de 1998).

principios políticos, el hecho autodeterminativo montenegrino que culminó con su separación de Serbia mediante el referéndum del 21 de mayo de 2006 fué francamente excepcional. Dicho de otra forma, Montenegro es titular de un derecho de secesión reconocido en la constitución del estado del cual formaba parte y por tanto por el Derecho Internacional (fundamentos jurídicos)<sup>129</sup> y además fué capaz de llevar a cabo un impecable proceso de autodeterminación, pacífico, democrático, dentro de la legalidad y por ende, ampliamente consensuado de forma previa a la propia consulta.

La culminación de este proceso no se vió libre de vicisitudes, ya que de hecho, en 1992, en medio de un clima bélico y apoyándose en ese mismo derecho de secesión como titular o legítimo heredero del desaparecido Estado Yugoslavo, las autoridades poscomunistas de la República Federada de Montenegro realizaron un referéndum, cuyo resultado confirmó su apoyo a Serbia y a la continuidad a la permanencia de la República Federal de Yugoslavia, frente a la opción separatista de croatas, eslovenios, bosnio-musulmanes y macedonios.

Dieciséis años mas tarde, en otro clima político bien distinto, una mayoría montenegrina se ha apoyado en ese mismo título y derecho para legitimar el movimiento contrario, es decir, su separación de Serbia y su constitución como estado independiente, tal y como lo fue al principio del siglo XX.

---

<sup>129</sup> Montenegro dispone de un argumento claro para ostentar un derecho de autodeterminación como es que la Unión Europea, en el Dictamen de la llamada "Comisión Badinter" (1991) les reconoció a cada una de las seis repúblicas federadas yugoslavas-Eslovenia, Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Montenegro- la condición de titulares de tal derecho, en tanto que legítimas herederas de la Ex Federación de Yugoslavia. La clave de ese título autodeterminativo fue la crisis, descomposición y desmembramiento del Estado socialista yugoslavo. Sin tal crisis no habría existido tal título autodeterminativo, pues su fundamento jurídico es la desintegración del Estado previo existente. En este caso hubo un claro vacío de legitimidad que la Unión Europea quiso evitar mediante el reconocimiento de las que eran legítimas titulares de la herencia estatal, las seis repúblicas federales antes mencionadas, reconocidas como tales en la Constitución de Yugoslavia del año 1946 y en sus posteriores reformas de 1953, 1971 y 1974.

Además, en 2002-2003, Montenegro revalidó su título de autodeterminación, cuando se formalizó (bajo los auspicios de la Unión Europea) la Confederación de Serbia y Montenegro, en cuya nueva Constitución (artículo 60) se estableció el derecho de cualquiera de las dos repúblicas confederadas (Serbia y Montenegro) a promover un referéndum para cambiar de estatuto y constituirse en estado independiente, legalizando así no un derecho unilateral de autodeterminación, sino el reconocimiento bilateral de la posibilidad de separación mutua. Esto no es sino un ejemplo más del excepcional proceso de independencia que Montenegro ha llevado a cabo, no solo en su fase final del propio referéndum sino también a lo largo de los últimos años, en los que ha buscado su propia identidad mediante el consenso de su población.

Desde un punto de vista socio-político, el motor de esta vocación independentista de la mayoría de la población (vocación desarrollada en apenas 10 años) ha sido, por un lado la ilusión europea, entroncada con la idea de que la separación de Serbia podría acelerar el proceso de adhesión a la Unión Europea, y por otro el propio descalabro del proyecto nacionalista de la Serbia de Milosevic. Tenemos que recordar que Montenegro se alió a ese proyecto y el desgaste que en la población montenegrina supuso la implicación del país en acompañar a Milosevic y a los criminales de guerra Mladic y Karadzic desembocó en una fuerte corriente opositora a Serbia dentro del propio partido hegemónico en Montenegro, el PDSM, que encabezado por Milo Djukanovic, ganó las elecciones presidenciales en 1997, y se convirtió en Presidente de la República Federada de Montenegro, y que además, en 2002 ganó por mayoría absoluta en las elecciones legislativas al frente de la Lista Democrática para un Montenegro Europeo y asumió la Jefatura del Gobierno.

Así las cosas, tal y como hemos dicho anteriormente, en poco más de diez años se ha ido conformando una voluntad política montenegrina de separarse de Serbia, impulsada por desde la mayoría representada en el propio gobierno, que culminó en el referéndum de 2006.

Mientras tanto, el otro socio de la Confederación (Serbia) no ha estado en

condiciones de dictar condiciones a nadie. Por un lado estaba totalmente aislado en el plano internacional y por otro lado, era considerado en Montenegro como una rémora en la tarea emprendida para aproximarse a la Unión Europea.

Además a todo esto debemos unir que Serbia y Montenegro habían puesto en pie un estado común extremadamente débil, con dos bancos centrales, doble sistema monetario y aduanero, doble sistema judicial, símbolos nacionales diferentes...es decir, que salvo la diplomacia y la defensa, Montenegro tenía autogobierno en todo lo demás. Se puede pensar, con razón que el acuerdo de 2003 no fue tan solo sino una moratoria que evitó en su momento la ruptura, pero no pudo eludir el carácter eminentemente transitorio de su unidad, sobre todo al ponerle "fecha de caducidad", marcada por la posibilidad de un referéndum de separación, en aplicación del ya mencionado artículo 60, a partir de que transcurrieran tres años desde la promulgación de la Constitución.

En definitiva, en Montenegro se ha dado un punto de partida excepcional para llegar a esa independencia modélica, y este ha sido la quiebra del poder existente<sup>130</sup>. Además han concurrido otros hechos no menos significativos, como son que una parte relevante de la población haya cuestionado su pertenencia al Estado común y haya respaldado un proyecto político concreto para salirse a corto plazo de él, también que se tuviera la certeza de que la separación no iba a suponer un costo excesivamente alto en forma de fracturas sociales y políticas, y por último que existía la convicción generalizada entre la población de que el Estado común no iba a poder impedir la secesión.

Mención aparte merece el rol de la UE en el proceso de independencia de

---

<sup>130</sup> Por otra parte, este punto de partida ha sido común para la mayoría de los casos originados por la descomposición del imperio soviético. Estonia, Letonia y Lituania comparten con Montenegro el mismo punto de partida (aunque el procedimiento seguido después no fue igual que el de Montenegro), así como los casos de Chequia y Eslovaquia, con igual punto de partida (quiebra del poder existente) pero distinto procedimiento posterior (fueron las elites dirigentes en estos países los que tomaron la decisión de la separación, sin consulta popular).

Montenegro, que se aprecia no solo en su cooperación económica y militar sino incluso en su injerencia en los asuntos internos montenegrinos, especialmente a través de La Comisión de Venecia la cual determinó los criterios para aprobar la independencia de Montenegro en el referendun (también conocida como “Ley de Bruselas”): un mínimo del 55% a favor y en un espacio electoral de un mínimo del 50% + 1 de la población con capacidad de votar. Como hemos comentado anteriormente los resultados suscribieron esos requerimientos de la UE, dando por válido el procedimiento.

Además, la UE envió observadores para preservar la limpieza del referendun de acuerdo a los estándares habitualmente establecidos y de larga experiencia en el seno de las misiones europeas.

## **PARTE SEGUNDA**





## 5

# La intervención militar de la OTAN en Yugoslavia

---

Merece la pena detenerse ahora para reflexionar sobre la intervención de la OTAN en Yugoslavia, realizada con el fin de poner término a las acciones que las tropas y fuerzas de seguridad serbias estaban llevando a cabo en Kosovo en contra de la población albano kosovar.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, el inicio de la fase de activación de la intervención militar de la OTAN en Yugoslavia podemos concretarla en el primer trimestre de 1998, después de que en marzo de ese año, las fuerzas de seguridad serbias iniciaron una severa represión (ocasionando 85 muertos albano kosovares) sobre las manifestaciones que siguieron a la primera de ellas acaecida en enero en Prístina.

Hasta ese momento, la postura de los países concernidos por lo que sucediera en el área balcánica se situaba únicamente en el plano de la acción diplomática, siendo esa represión el detonante del cambio de rumbo en cuanto a las medidas a adoptar por los países implicados, en el caso de Kosovo.

Así, el 11 de marzo de 1998, el Consejo Permanente de la OSCE reconocía abiertamente que la crisis no era solamente un asunto interno de Yugoslavia debido a las violaciones de los principios de la OSCE y de los compromisos adquiridos sobre derechos humanos y además porque la situación tenía un impacto significativo en la seguridad de la región. En este sentido pedía a las autoridades de Yugoslavia el cese del uso excesivo de la fuerza en Kosovo, el inicio de un diálogo con los albano kosovares, permiso para el acceso del Comité

Internacional de la Cruz Roja y el retorno de las misiones OSCE.

Igualmente también los miembros del Grupo de Contacto habían condenado la represión de las fuerzas serbias<sup>131</sup>, afirmando sentirse compelidos a adoptar pasos para demostrar a las autoridades de Belgrado que no pueden desafiar los estándares internacionales sin enfrentarse a serias consecuencias.

La mencionada Declaración alumbraba determinadas medidas encaminadas a la retirada inmediata (en el plazo de diez días) de las unidades de policía serbias de Kosovo, al cese de actividades del resto de fuerzas, al acceso a Kosovo de las organizaciones humanitarias y a algunas instancias de verificación, así como a la manifestación de un compromiso de iniciar el diálogo.

Las medidas eran;

- a) Sometimiento a la consideración del Consejo de Seguridad de un embargo global de armas contra Yugoslavia, incluyendo Kosovo.
- b) Negativa a proporcionar equipo a Yugoslavia que pueda ser usado para la represión interna o para el terrorismo.
- c) Denegación de visados para representantes de Yugoslavia y de Serbia responsables de la acción represiva en Kosovo.
- d) Una moratoria sobre el crédito a la exportación financiado por los gobiernos y sobre el apoyo al comercio y las inversiones, incluyendo la financiación gubernamental para privatizaciones en Serbia.

Estas medidas no alcanzaron los efectos deseados antes mencionados, y como consecuencia de la continuación de las acciones de represión de las tropas serbias, y enmarcado en este contexto ve la luz la Resolución 1160 (1998) de 31 de marzo, en la cual el Consejo de Seguridad condena el uso de la fuerza excesiva por las fuerzas policiales serbias contra civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, así como, también los actos de terrorismo del UÇK. Esta Resolución ejecuta el

mencionado embargo de armas a Yugoslavia, incluyendo Kosovo.

Un mes mas tarde, el Grupo de Contacto, tras reiterar la gravedad del conflicto y su potencial riesgo de escalada, decidió establecer la congelación de los fondos mantenidos en el extranjero por los Gobiernos de Yugoslavia y de Serbia, eso si, sin el acuerdo de Rusia.<sup>132</sup>

En esta situación se evacuaron distintos informes del Secretario General al Consejo de Seguridad en cumplimiento de la Resolución 1160 de 30 de abril de 1998. El primero de ellos (UN Doc. S/1998/361) ponía de manifiesto varios aspectos claves de la situación, como eran, por un lado la ausencia de medios propios de Naciones Unidas para afrontar la supervisión del conflicto. Esto implicaba que la información disponible era necesariamente no de primera mano, sino remitida.

Por otro lado, y en cuanto a la situación humanitaria se refiere, si bien la actividad de las fuerzas policiales y de seguridad serbias se había reducido, su número había sido reforzado. Por otra parte el informe también criticaba a los albanos kosovares por no haber renunciado a la independencia y por no condenar los actos de terrorismo. El informe hacía referencia igualmente a la situación de las fronteras de Kosovo, que en principio no planteaban ningún problema para el acceso de las organizaciones humanitarias a Kosovo.<sup>133</sup>

Sin embargo, esa calma tensa se quebró durante las semanas siguientes<sup>134</sup> y de

---

<sup>131</sup> Declaración del Grupo de Contacto sobre Kosovo. Londres, 9 de marzo de 1998.

<sup>132</sup> Declaración del Grupo de Contacto, Roma, 29 de abril de 1998.

<sup>133</sup> Se puede consultar el Informe UE de 21 de abril de 1998 y el Informe de la OSCE de 20 de abril de 1998.

<sup>134</sup> Informe del Secretario General de UN de 4 de junio de 1998 donde se advierte de la existencia de incidentes tanto en la frontera con Albania como en otras partes de Kosovo y que habían causado 200 víctimas. Asimismo, en este período se produjo en primer gran éxodo interno con un número estimado de 42000 personas desplazadas y el primer flujo de refugiados (unos 6500) hacia Albania, según ACNUR; UN Doc. S/1998/470.

hecho, en esas fechas, Javier Solana solicitó asesoramiento militar acerca del apoyo a las Naciones Unidas y a la OSCE en su actividad de control, así como sobre el despliegue preventivo de la OTAN en Albania y Macedonia.

Ante el crecimiento sostenido pero imparable de la crisis el Grupo de Contacto advertía de la necesidad de actuaciones adicionales (incluyendo aquellas que pudieran necesitar de una Resolución del Consejo de Seguridad de UN) si no se adoptaban las medidas exigidas para rebajar la tensión en la zona.<sup>135</sup>

En este estado de la situación y con el fin de presionar a Milósevic, el 8 de junio de 1998 la UE prohibía nuevas inversiones en Serbia y algunos días más tarde el Consejo de Ministros vetaba todos los vuelos de compañías aéreas yugoslavas con destino a la UE<sup>136</sup>.

Se produjeron altibajos en la constante tensión, como la que se vislumbró como consecuencia de una reunión que tuvo lugar el 16 de junio de 1998 entre Boris Yeltsin y Milósevic, que se tradujo en una disminución de la actividad de las fuerzas serbias. Sin embargo, esta situación fue aprovechada por el UÇK que realizó una serie de acciones ofensivas, con lo que la tensión volvió a incrementarse nuevamente.

Así las cosas, y dado que el drama humanitario seguía produciéndose (ACNUR estimó en su informe de septiembre de 1998 que se había producido un desplazamiento total de unas 230.000 personas, de las cuales 170.000 se encontraban en el propio territorio, 33.500 en Montenegro y 20.000 en Serbia y Macedonia, mientras que Albania habría recibido unos 14.000 refugiados. Unos 50.000 del total carecían de alojamiento y acceso a necesidades básicas) el Consejo de Seguridad de UN evacuó la Resolución 1199 (1998) de 23 de septiembre, en la que entre otras cosas se hizo eco de la comunicación del Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) al Grupo de Contacto, en la que

---

<sup>135</sup> Declaración del Grupo de Contacto, Bonn, 8 de julio de 1998.

<sup>136</sup> DO L 165, de 10 de junio de 1998 y DO L 190 de 4 de julio de 1998.

calificó la situación como de conflicto armado y catástrofe humanitaria, concluyendo que la situación de Kosovo suponía una clara amenaza para la paz y la seguridad en la región.

La mencionada Resolución 1199 adoptaba una serie de medidas (que en puridad no aportaban nada nuevo a lo dispuesto en la anterior decisión del Consejo de Seguridad) y entre las que podemos destacar el establecimiento de una vigilancia internacional eficaz de la situación en Kosovo; instaba también a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar el personal necesario para llevar a cabo esa vigilancia eficaz; igualmente pedía a los Estados que mediante los medios compatibles con su legislación interna impidieran que los fondos existentes en sus respectivos territorios se utilizasen para contravenir lo dispuesto en las Resoluciones de UN sobre Kosovo; y por último decidía que el caso de que no se aplicaran las medidas concretas que se requerían tanto en la presente Resolución como en la anterior 1160 (1998) se examinaran medidas nuevas y adicionales para mantener o restablecer la paz y la estabilidad en la región.

Así y aunque el abanico de medidas quedaba abierto y en abstracto, la Resolución 1199 podía ser considerada como el mecanismo que permitiera que el próximo paso supusiera la imposición o autorización de algún tipo de medida coercitiva que implicara el uso de la fuerza.

Continuaron los altibajos en la medida de la tensión de la crisis, pero lo cierto es que el drama humanitario no cesaba y así el Grupo de Contacto en su reunión de Londres el 2 de octubre de 1998 expresó que *"...el tiempo se agota"*.

Como consecuencia de todas estas actuaciones y presiones sobre ambos bandos se produce el Acuerdo alcanzado entre Yugoslavia y la OTAN para el establecimiento de una misión de verificación aérea sobre Kosovo<sup>137</sup> y así se llegó a la Resolución 1203 (1998) de 24 de octubre en la que fundamentalmente se fija un plazo (2 de noviembre de 1998) para concluir las negociaciones destinadas a lograr una

solución política al conflicto. Inmediatamente se produjo una relajación de la tensión (con incidentes aislados, eso sí) y consecuentemente una disminución del número de desplazamientos.

Esta fue la tendencia hasta los sucesos de Racak, lugar en el que se encontraron el 16 de enero de 1999 los cadáveres de 45 civiles kosovares, incluyendo 3 mujeres y un niño, hecho éste que desencadenó la escalada definitiva de violencia y que a su vez derivó en la intervención de la OTAN.<sup>138</sup>

El incidente fue considerado como una masacre en Occidente y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, convirtiéndose (de hecho) años más tarde, en la base de uno de los cargos por crímenes de guerra a Milosevic (cuyo juicio, por cierto, no pudo concluir debido a su muerte el 11 de marzo de 2006) y sus altos oficiales. Según fuentes serbias los albaneses murieron en combate, sin embargo, el Tribunal Criminal Internacional para la Antigua Yugoslavia documentó varios casos de asesinatos en Racak, de, como hemos apuntado anteriormente civiles, entre los que se encontraban mujeres y niños.

Así, y como consecuencia de esta masacre, la OTAN decide enviar a Kosovo una fuerza de interposición y a la vez, anuncia que la OTAN está preparada para llevar a lanzar ataques aéreos sobre objetivos en Yugoslavia con la finalidad de forzar un arreglo político del conflicto. El Grupo de Contacto propuso una serie de principios no negociables que incluían el regreso al estatuto de autonomía de Kosovo anterior a 1990 y la introducción de instituciones democráticas transparentes con supervisión internacional. Todo ello, como hemos visto anteriormente en el capítulo 3.6 de esta tesis dio origen a la Conferencia de Rambouillet, cuyo fallido desenlace fue el detonante inmediato de la intervención armada de la OTAN.

---

<sup>137</sup> Doc. S/1998/991, anexo.

<sup>138</sup> Racak es la culminación de una serie de incidentes ya no calificables de menores durante los primeros días de 1999. Informe del Secretario General de UN según las Resoluciones 1160, 1199 y 1203, de 30 de enero de 1999, Doc. S/1999/99.

En este sentido, los bombardeos de la OTAN (en cuanto a las operaciones de Kosovo se refieren) duraron desde el 24 de marzo hasta el 10 de junio de 1999. Se usaron 1.000 aeronaves operando desde bases situadas en Italia y portaaviones en el Mar Adriático. Igualmente se utilizaron armas muy sofisticadas, como los misiles de medio y largo alcance, entre los cuales los más frecuentemente usados fueron los Tomahawk (misil de crucero), que eran lanzados desde aeronaves, barcos y submarinos. Aunque todos los miembros de la OTAN llegaron a involucrarse en mayor o menor grado, los Estados Unidos fueron se constituyeron en el actor dominante de la coalición contra Serbia. También destacó Grecia, que desempeñó un papel crucial a pesar de su oposición pública a la guerra. Durante las diez semanas que duró el conflicto bélico los aviones de la OTAN realizaron 38.000 misiones de combate.<sup>139</sup>

El portavoz de la OTAN brevemente expresó el objetivo de esta operación como: "Expulsión de los serbios, permanencia de las fuerzas de paz, retorno de refugiados". Esto suponía que las tropas y fuerzas de seguridad serbias tendrían que marcharse de Kosovo para ser reemplazadas por fuerzas de paz internacionales y así asegurar que los refugiados albaneses pudieran volver a sus casas.

El comienzo de la campaña se ideó para destruir las defensas aéreas serbias y objetivos de alto valor militar. Los resultados iniciales no fueron buenos, ya que el mal tiempo obstaculizó algunas intervenciones prematuras. La OTAN había subestimado seriamente la voluntad de resistir de Milosevic: pocos en Bruselas pensaron que la campaña duraría algo más que algunos días. Aunque los bombardeos iniciales fueron notables no fueron, ni por asomo, como los que se vieron en Bagdad en 1991 y más adelante en 2003.

Sobre el terreno la situación humanitaria empeoró dramáticamente. Tras una semana desde el comienzo de la guerra, alrededor de 300.000 albaneses de Kosovo

---

<sup>139</sup> Para un mayor conocimiento de la actuación de la OTAN se puede consultar a F. Méndez Díaz, "Historial del conflicto y actuación de la OTAN", en *Ejército de tierra español*, num. 778, 2006.

habían huido a las vecinas Albania y Macedonia y unos cuantos miles más se desplazaron por el interior de Kosovo. En abril, las Naciones Unidas informaron que habían huido de sus casas 850.000 personas, la gran mayoría albaneses.

El éxodo de los refugiados, cuya causa es objeto de una gran controversia, forma parte fundamental de la base sobre la que se sustentan los cargos por crímenes de guerra que Naciones Unidas imputó a Slobodan Milosevic y otros dirigentes responsables de dirigir el conflicto de Kosovo.

La parte serbia y sus apoyos occidentales afirmaron que el éxodo de la población albanesa fue generado principalmente por miedo a los bombardeos de la OTAN. También se alegó que el éxodo fue alentado por las guerrillas del UÇK, que incluso en algunos casos dieron órdenes directas de huir a los albaneses. En cambio algunos informes de testigos, tanto serbios como albaneses, identificaron como los culpables a las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares serbios, responsables de vaciar sistemáticamente de habitantes albaneses ciudades pequeñas y pueblos.

De hecho había algunos casos bien documentados de expulsiones masivas, como sucedió en Prístina a finales de marzo, cuando decenas de miles de personas fueron reunidas a punta de pistola y cargadas en trenes para ser abandonadas en la frontera macedonia. Otras ciudades, como Pec, fueron quemadas enteramente.

El ministro alemán de asuntos exteriores Joschka Fischer afirmó que la crisis de refugiados había sido producida por un plan serbio denominado "Operación Herradura"<sup>140</sup>. Aunque la existencia de un plan con ese nombre es aún asunto de continua discusión, las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales para

---

<sup>140</sup> Diario *El País*, sección de Internacional, Pag. 6, del 12 de mayo de 1999; Igualmente esta cita del Sr. Fischer fue referenciada en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, el 13 de mayo de 1999 con ocasión de la comparecencia del entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Sr. Pimentel, para dar cuenta de las acciones realizadas y futuras medidas a adoptar por el Gobierno de España, en relación con la acogida en nuestro país de los desplazados kosovares. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, año 1999, VI Legislatura, número 691.



la defensa de los derechos humanos estaban convencidas de que la crisis de los refugiados era el resultado de una política deliberada de limpieza étnica.

Un análisis estadístico posterior a la guerra sobre los patrones de desplazamiento, dirigido por Patrick Ball de la American Association for the Advancement of Science (Asociación americana para el avance de la ciencia) encontró una correlación directa entre las operaciones de las fuerzas de seguridad serbias y los flujos hacia el exterior de refugiados, teniendo muy poco efecto en estos últimos las operaciones de la OTAN. Hubo otra evidencia de que la crisis de los refugiados había sido fabricada artificialmente: algunos refugiados informaron que sus tarjetas de identidad habían sido confiscadas por fuerzas de seguridad, haciendo más difícil para ellos probar de forma indiscutible que eran ciudadanos yugoslavos.

Una vez que el conflicto acabó, las fuentes serbias informaron que algunos de los que se unieron en el retorno de los refugiados eran de hecho albaneses procedentes de fuera de Kosovo. Una parte de este grupo podrían ser los indocumentados.

Así, el problema de la extensión de los desplazamientos de población produjo un cambio en las operaciones militares de la OTAN al incrementarse el ataque a objetivos serbios situados sobre el terreno (haciendo blanco en objetivos tan pequeños como tanques individuales y unidades de artillería).

A la vez se continuaba con el bombardeo estratégico, sin embargo esta actividad estaba fuertemente limitada por los políticos, de modo que cada objetivo había de ser aprobado por cada uno de los 19 estados miembros. Montenegro fue bombardeado en varias ocasiones pero con el tiempo la OTAN desistió de seguir haciéndolo para apoyar la posición inestable de su líder anti-Milosevic Milo Djukanovic. Se atacó a los llamados "objetivos de uso dual", usados a la vez por civiles y militares. Estos incluyen puentes sobre el Danubio; fábricas, centrales eléctricas, instalaciones de telecomunicaciones; y aquellos que resultaron

particularmente controvertidos, como la sede del partido “Izquierda Unida de Yugoslavia” (JUL), que estaba dirigido por la esposa de Milosevic y la torre de radiodifusión de la televisión estatal serbia. Algunos vieron estas acciones como violaciones de las leyes internacionales y en particular de la convención de Ginebra.

La OTAN sin embargo argumentó que estas instalaciones eran potencialmente útiles para los militares serbios y por tanto su bombardeo estaba justificado. La alianza también mantuvo que se esforzó grandemente en evitar víctimas civiles durante la campaña de bombardeos.

Tampoco la campaña de la OTAN estuvo exenta de errores ni de generar víctimas inocentes. Así a comienzos de mayo una aeronave de la OTAN atacó un convoy de refugiados albaneses, alegándose que se creyó que era un convoy militar serbio, muriendo alrededor de 50 personas. A la OTAN le tomó cinco días admitir su responsabilidad, llamándolo un error, sin embargo los serbios acusaron a la OTAN de atacar deliberadamente a los refugiados. Igualmente, el 7 de Mayo, bombas de la OTAN impactaron en la embajada China de Belgrado, matando a varios diplomáticos chinos e indignando a la opinión pública china. Los Estados Unidos y más tarde la OTAN pidieron disculpas por el bombardeo, aclarando que lo sucedido fue debido a un mapa obsoleto de la región proporcionado por la CIA. Este argumento fue contradicho conjuntamente por los periódicos *The Observer* (Reino Unido) y *Politiken* (Dinamarca), los cuales informaron que la OTAN bombardeó de forma deliberada la embajada porque funcionaba como repetidor para las señales de radio del ejército yugoslavo. El bombardeo tensó las relaciones entre China y los países de la OTAN y provocó que en el exterior de las embajadas occidentales en Beijing se dieran muestras de enojo.

A principios de junio, la resolución del conflicto parecía cercana y los países de la OTAN empezaron a pensar seriamente en una operación terrestre, una invasión de Kosovo. Esto debía ser organizado rápidamente, ya que quedaba poco tiempo para que llegara el invierno y había que trabajar mucho para mejorar las vías desde los

puertos griegos y albaneses hasta las rutas planeadas para llevar a cabo la invasión, a través de Macedonia y el nordeste de Albania. Sin embargo, al mismo tiempo, negociadores finlandeses y rusos continuaban intentando persuadir a Milosevic de que cediera.

Finalmente éste reconoció que la OTAN estaba resuelta a acabar con el conflicto de un modo u otro y que Rusia no intervendría en apoyo de Serbia. Con tan pocas alternativas a la vista, Milosevic aceptó las condiciones ofrecidas por el equipo mediador de Finlandia-Rusia y permitió la presencia militar dentro de Kosovo, de tropas de la OTAN, pero lideradas por la ONU.<sup>141</sup>

En concreto, el Acuerdo Técnico Militar (MTA) fue firmado en Kumanovo (Macedonia) el 9 de junio de 1999, a partir del documento que el enviado de la UE, el presidente finlandés Martti Ahtisaari, presentó al presidente Milosevic. Este Acuerdo fue, a su vez, aprobado por los Parlamentos Federal y Serbia el 3 de junio. En definitiva el Acuerdo incluía la retirada de todas las fuerzas serbias de Kosovo y el despliegue de la fuerza internacional (KFOR) bajo el auspicio de la ONU.

---

<sup>141</sup> Algunos de estos datos se han obtenido de:

Carlos de Cueto y Marién Durán (coords), *El conflicto de Kosovo. Un escenario de colaboración de actores civiles y militares*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006;

Jose Girón y Slobodan Pajovic, eds., *Los nuevos Estados de la antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, 1999;

*Human Rights in Yugoslavia 1999*, Belgrade Centre for Human Rights, Belgrado, 2000,

Juan Miguel Ortega Terol, *La Intervención de la OTAN en Yugoslavia*. Septem Ediciones SL, Oviedo, 2001.

Además de en los archivos de artículos periodísticos aparecidos en las fechas del conflicto, fundamentalmente en los diarios, *El Mundo*, *ABC* y *El País*.

Con el fin de concretar el Acuerdo se definieron en él una serie de términos, que siguiendo el “Manual de Área” elaborado por el Estado Mayor de la Defensa para el contingente español desplazado a Kosovo<sup>142</sup>, se identifican como:

- a) Fuerzas de la RFY; Comprende todo el personal y a todas las organizaciones pertenecientes a la República Federal de Yugoslavia y a la República de Serbia con capacidad militar. Esto incluye al Ejército, Armada, Fuerza de Defensa Aérea y Fuerza Aérea Yugoslava, Policía Militar, Guardia Nacional, Policía de Fronteras, Policías dependientes de los Ministerios del Interior yugoslavos y serbio, Grupos paramilitares y civiles armados.
- b) Zona Aérea de Seguridad (ASZ); Franja de 5km de anchura que se extiende desde la frontera de la de, en esos días, todavía provincia de Kosovo hacia el interior del resto de la República Federal de Yugoslavia (entonces todavía Serbia y Montenegro). Incluye el espacio aéreo asociado a esa zona.
- c) Zona Terrestre de Seguridad (GSZ); Franja de 5km de anchura que se extiende, al igual que la antes mencionada franja aérea de seguridad, desde la frontera de la provincia de Kosovo hacia el interior del resto de la República Federal de Yugoslavia. Incluye el terreno dentro de esos 5km.
- d) Día de Entrada en Fuerza; Es el día en que se firmó el Acuerdo (9 de junio de 1999). Sirve como referencia para el plan previsto para la retirada de las fuerzas de la RFY.

Es necesario destacar que en la zona del Valle de Presevo se dieron distintas circunstancias que llevaron a excepcionar la entrada de las Fuerzas serbias en la zona de seguridad terrestre, como fue la actuación de una guerrilla albanesa denominada Ejército de Liberación de Presevo, Medveda y Bujanovac (UCPMB). Para impedir que estas guerrillas utilizaran la zona de seguridad como base de

---

<sup>142</sup> “Manual de Área Kosovo”, Estado Mayor de la Defensa, CIFAS, 11ª Edición, Madrid, Octubre de 2007.

operaciones, la OTAN autorizó la entrada de las Fuerzas Serbias a partir del 8 de marzo. El 12 de marzo la OTAN firmó un alto el fuego con el UCPMB y como consecuencia, el 14 de marzo, 900 efectivos de la Policía serbia y el Ejército yugoslavo accedieron a esa zona de seguridad desde el Valle de Presevo, junto con observadores de la Misión de Monitorización desplegada por la UE.

Hemos querido reseñar este hecho para trasladar la complicada situación de la misión y la intervención de la OTAN en Kosovo, ya que incluso, en la antigua provincia existían (y aún existen) enclaves que ni siquiera se identifican con la situación general de independencia de Kosovo y pretenden sus propias particularidades, por motivos étnicos, sobre todo, pero que encubren razones tribales y de poder económico de dudosa legalidad.

Igualmente merece la pena destacar que ha sido una constante a lo largo de todo el proceso de intervención militar de la OTAN (y en definitiva de UN) en Kosovo, el hecho de el interés descentralizador que tanto EEUU como la UE han demostrado en el desarrollo de su participación. De hecho, y aunque haciendo uso de las distintas organizaciones e instrumentos regionales de forma simultánea (OSCE, UE, OTAN, Grupo de Contacto...) se han multiplicado los referentes de cara a la opinión pública. Así era relativamente fácil encontrar declaraciones de similar tenor, con muy parecida argumentación y que surgían de distintas procedencias, normalmente de aquellos foros en los que los distintos países intervinientes disfrutaban de mayor nivel de influencia. Siguiendo al profesor Ortega Terol, *"...generando un notable efecto amplificador."*

En definitiva, y para concluir este capítulo sobre la intervención militar de la OTAN en Kosovo y en la antigua Yugoslavia, las condiciones más importantes que el Acuerdo Técnico Militar definió fueron las siguientes;

- 1) Retirada de todas las fuerzas yugoslavas del interior de Kosovo y repliegue hacia el interior de Serbia, fuera de la zona de seguridad.

- 2) Los campos de minas, obstáculos y trampas contra personal debían ser marcados antes de la retirada y posteriormente levantados por las tropas yugoslavas.
- 3) Las líneas de comunicación debían quedar libres de obstáculos y artificios explosivos.
- 4) El control del espacio aéreo sobre Kosovo y la zona de seguridad sería ejercido por la KFOR.
- 5) La vuelta del Ejército y la policía yugoslavas a Kosovo sería objeto de un acuerdo posterior.
- 6) La KFOR se haría cargo del control de fronteras de Kosovo con Macedonia y Albania, hasta la llegada de una misión civil de la ONU.
- 7) El Jefe de la KFOR será la máxima autoridad en Kosovo para decidir.
- 8) El cumplimiento del Acuerdo Técnico Militar, previa verificación por la OTAN, llevaría aparejado el cese inmediato de los bombardeos, aunque la OTAN se reservaba el derecho de reanudarlos si la RFY dejaba de cumplir el mismo.
- 9) Se organizó una Comisión Conjunta para verificar el cumplimiento del Acuerdo.

Las tropas serbias debían abandonar territorio kosovar entre el 9 y el 20 de junio, y lo hicieron, finalmente, 11 horas antes del plazo estipulado por el Acuerdo Técnico Militar.

Para concluir, en cuanto a la intervención de la OTAN en la crisis de Kosovo, ésta reflejó una estrategia de intervención, en la cual se utilizó la fuerza fundamentada en imperativos morales y en los intereses de los Estados miembros, con el fin de redefinirse como el principal organismo de seguridad de la región euroatlántica.

La intervención en la crisis de Kosovo, resultó un hecho fundamental para la redefinición de la propia Alianza Atlántica, de forma que ésta influyó de manera determinante en el diseño del nuevo perfil de la organización, así si bien era cierto que la crisis de Kosovo tenía un largo historial de violaciones de derechos

fundamentales, también es cierto que la OTAN utilizó la intervención como un mecanismo para afianzarse en el nuevo panorama de seguridad, como la más importante alianza de defensa colectiva que relaciona directamente a Europa y Estado Unidos, por ello, creemos que las acciones de la OTAN aunque se hayan desarrollado bajo la justificación de proteger los derechos fundamentales de la población, mostraron también el interés por redefinir su papel en el sistema internacional como el brazo armado que garantizaría la seguridad, ya no solo de los países miembros sino de toda la zona euroatlántica.

Así, una vez analizados los principales aspectos de la operativa militar de la intervención de la OTAN en Yugoslavia y habiendo concluido, aún de manera esquemática con la que pensamos fue su principal corolario (la redefinición y afianzamiento de la OTAN en cuanto a su capacidad, objetivos y relación con la UE), creemos que vale la pena detenernos para reflexionar sobre la legitimidad y la legalidad de dicha intervención. Como más tarde analizaremos en el capítulo 11.2.3 de esta tesis, esta actuación enlaza directamente con el derecho (o no) de injerencia de un Estado (o de una alianza de ellos) en los asuntos internos de otro estado soberano. En este sentido, y sin querer adelantar ahora el análisis que corresponde al derecho de intervención y centrándonos, por tanto en la legalidad o no de los bombardeos de la OTAN sobre territorio yugoslavo debemos comenzar afirmando que, de hecho, el 24 de marzo de 1999 la OTAN comenzó el ataque aéreo sobre Serbia sin contar *a priori* con una sanción ni del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni de los parlamentos de las naciones de países miembros. Por lo tanto, el estatus legal de la intervención era, como poco, dudoso y bastante ambiguo.<sup>143</sup>

Es importante resaltar también que dos días después de haber comenzado los bombardeos, Rusia y China presentaron ante el CSNU un proyecto que obligaba a la OTAN a parar inmediatamente los ataques contra Serbia y reanudar las negociaciones diplomáticas. Sin embargo, cuando el proyecto fue sometido a votación, los resultados mostraron que la mayoría de los países miembros se

encontraban a favor de los ataques y solamente Rusia, China y Namibia votaron por su aprobación. Por lo tanto esto podría interpretarse como “un respaldo mayoritario de los miembros de CSNU a la acción de la OTAN”<sup>144</sup>. Si bien esto es cierto, no debe olvidarse que para que una acción se completamente legítima, necesita que todos sus miembros sin excepción la aprueben.

Independiente de las consecuencias que se desataron tras la campaña aérea, la OTAN legitimó la intervención en Kosovo a través del supuesto “deber o derecho e injerencia” en los asuntos internos del Estado Yugoslavo, bajo el fundamento moral de la defensa de los derechos humanos. Las declaraciones del Secretario General de la Alianza, Javier Solana – para ese entonces- lo ratificaron:

*“No es la OTAN quien viola los principios de la ONU sino Milošević, a través de su rechazo obstinado a aplicar tres resoluciones sobre Kosovo. Las 19 naciones de la OTAN estiman que la base jurídica internacional de su acción era suficiente en tanto la urgencia de la situación y la catástrofe humanitaria que se anunciaba”*.<sup>145</sup>

De esta manera, se creó una contradicción entre dos preceptos legales: la soberanía de los Estados y la defensa de los derechos humanos, que después de Kosovo se materializó en el dilema que existe en la aplicación del derecho internacional. Como lo ha señalado Gonzalo de Salazar: “la intervención de la OTAN en Kosovo se basó en el principio de legitimidad para llegar a donde la legalidad no lo permitía”<sup>146</sup>. Igualmente a partir de Kosovo las intervenciones humanitarias se han convertido en una política selectiva y no en una norma universal, ya que sólo

---

<sup>143</sup> Ver, Igotieff, Michael, “Guerra virtual: Más allá de Kosovo”, Ed. Paidós, Barcelona, 2003. p 18.

<sup>144</sup> Ver, Zawels, Estanislao y Verdier, Alejandro. “¿Qué es Kosovo?” *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos* 2000 p.4

<sup>145</sup> Ver Solana, Javier. “OTAN: le baptême du feu”. *Politique Internationale*. Printemps No 83 1999. p.60

<sup>146</sup> Salazar Serantes, Gonzalo. “Los actores políticos en la Europa de fin de siglo”, *Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa*. 1999. p.44.



se aplica cuando existen intereses específicos de los actores más influyentes del sistema internacional y no en todos los casos de crisis humanitarias<sup>147</sup>.

Debemos recordar que Kosovo fue la primera operación militar ofensiva emprendida por la OTAN en defensa de los derechos fundamentales, demostrando el desdibujamiento entre los intereses nacionales y los valores comunes. En marzo de 1999, tras agotar todos los mecanismos de negociación diplomática, los aliados decidieron intervenir militarmente con la justificación de frenar la agresión armada y la limpieza étnica que había emprendido Serbia contra una parte de su población. Con la injerencia en Kosovo la OTAN demostró su disposición de participar en operaciones de gestión de crisis fuera del territorio de sus miembros, donde se considere que los valores y/o los intereses comunes estén amenazados haciendo un caso relativo a las normas de estricta legalidad establecidas por el Derecho internacional y amparándose, como antes hemos apuntado, por razones de legitimidad basadas en la defensa de los derechos humanos, así la intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo desdibujó la línea que existía entre los principios morales y los intereses nacionales.

En definitiva como lo afirma María Angustias Caracuel<sup>148</sup>, Kosovo representó un momento fundamental en la historia de la Alianza, ya que se utilizó la fuerza fundamentada en imperativos morales y en los intereses euroatlánticos de garantizar la paz y la estabilidad en los Balcanes reforzando de esta manera el compromiso de la OTAN con la seguridad regional y la necesidad de extender la democracia y los valores que la sustentan a toda la región euroatlántica, aún a

---

<sup>147</sup> Como ejemplo podemos comparar el distinto tratamiento que la comunidad internacional está dando en cuanto a su intervención o no en los diferentes países del norte de África con ocasión de las revueltas que están haciendo caer regímenes dictatoriales, y que en principio, todos ellos serían merecedores de la misma calificación y respuesta por parte de los principales actores internacionales, cosa que como sabemos no está siendo así.

<sup>148</sup>Caracuel Raya, María Angustias. "La OTAN y el puzle de la seguridad: nueva arquitectura de seguridad" En *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*.2004. p. 233

JAVIER JORDÁ GARCÍA

costa de bordear el concepto de legalidad y de soslayar, en aras de la legitimidad en la defensa de los derechos fundamentales, el principio de no injerencia.

# 6

## El Protectorado de la ONU

---

### 6.1. ORGANIZACIÓN, OBJETIVOS, FASES Y CUMPLIMIENTOS, EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN 1.244 DE 10 DE JUNIO DE 1999.

Basándose en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas<sup>149</sup>, y con el forzoso beneplácito de la RFY, el Consejo de Seguridad de la ONU diseñó el 10 de junio de 1999, por medio de la Resolución 1244, una administración de transición en Kosovo, sin precisar el destino final de la provincia al término de ese proceso transicional.

Sin poder alegar precedente alguno al respecto, el Consejo de Seguridad perfiló un sistema de gobierno en un territorio basando su competencia en el Capítulo VII de la Carta. Esta administración provisional se desplegó de forma bicefálica. Por un lado, una presencia militar, compuesta de efectivos de la OTAN y de terceros países que colaboraban con la organización en tareas pacificadoras de la provincia, bajo las siglas de la KFOR; y de otro lado, una presencia civil, UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), liderada por el Representante Especial del Secretario General.

---

<sup>149</sup> Dentro del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que lleva por título “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” se encuentra el artículo 39, en base al cual se adopta la Resolución 1244 (1999): “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer La paz y la seguridad internacionales”.

Debemos señalar ahora (siguiendo a Zimmerman y Stahn)<sup>150</sup> la controvertida viabilidad de las medidas de la Resolución 1244 en junio de 1999, cuando la RFY no disfrutaba, temporalmente, de la condición de Estado miembro de la ONU, lo que parecía ir en contra del artículo 41 de la Carta<sup>151</sup>. La controversia se solventó mediante el acatamiento voluntario de la Resolución por la RFY y por la inmediata incorporación de la RFY como miembro de pleno derecho de ONU, desde 1 de noviembre de 2000.

De conformidad con el párrafo 10 de la Resolución 1244, la UNMIK, y con la asistencia de organizaciones internacionales competentes, se encargó de establecer una presencia internacional civil en Kosovo, a fin de que la región tuviera una administración provisional bajo la cual su pueblo pudiera gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia y la cual se encargó de administrar su transición, al tiempo que estableció y supervisó el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y “normal”.

---

<sup>150</sup> ZIMMERMANN, Andreas y STAHN, Carsten. “Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo”. *Nordic Journal of International Law*, 2001, núm. 70. p. 426.

<sup>151</sup> Art 41 de la Carta de NU; *El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas*; Que actúa en relación al Art 42 de la Carta de NU; *Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.*

El párrafo siguiente de la Resolución 1244 (párrafo 11) enumeraba, detalladamente, las principales responsabilidades de la UNMIK. Así habría de cumplir funciones administrativas básicas; debía organizar instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo, lo que incluía la celebración de elecciones; debía igualmente transferir, a medida de que la situación política se normalice, las funciones administrativas básicas a las instituciones provisionales de autogobierno y, en una última etapa del proceso de normalización, debería también supervisar el traspaso de autoridad desde las instituciones provisionales de gobierno hacia aquellas que definitivamente se establecieran conforme a la solución política; además, durante la etapa de transición, la UNMIK iba a ejercer las facultades de policía y mantenimiento del orden público (mediante la creación de un cuerpo de policía local), y debería también fomentar el desarrollo de acciones humanitarias (especialmente respecto a los refugiados, promoviendo su retorno) y la promoción del respeto por los derechos humanos, lo que incluiría, muy especialmente, responsabilidades que atañían al mantenimiento de la diversa composición étnica de la provincia.

En definitiva, la labor que habría de desempeñar la UNMIK, en lo que al plano político, se refiere sería; a) abrogarse de la administración de la provincia, al objeto de que no exista un vacío de poder; b) impulsar el establecimiento de instituciones provisionales de autogobierno democrático, a las que traspasaría las competencias administrativas asumidas por motivos de urgencia; c) diseñado el estatuto político definitivo de Kosovo, iba a supervisar la transferencia de competencias desde las instituciones provisionales hacia las que se establecerán con carácter permanente.

A falta de una regulación más detallada, la Resolución 1244 se remitía constantemente a los Acuerdos de Rambouillet<sup>152</sup>, tanto en lo que a la regulación del gobierno provisional se refiere como en cuanto a la definición del estatuto político definitivo de la provincia.

---

<sup>152</sup> Véase letras a) y e) del párrafo 11 de la Resolución del CSNU 1244 (1999).

En esta labor civil, la UNMIK se encontraba permanentemente auxiliada por la KFOR, que desempeñaba toda clase de actuaciones militares, incluyendo tareas disuasorias de hostilidades como acometiendo la desmilitarización efectiva de los grupos armados.

Adicionalmente, la KFOR asumiría, de forma provisional, funciones policiales, incluyendo la investigación criminal y la detención de sospechosos.

Por todo ello, y cumpliendo con la Resolución 1244, la UNMIK, asumió desde un primer momento los poderes de la provincia, en la persona del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas (RESG). La primera normativa de la UNMIK al respecto fue la REGULATION NO. 1999/1 de 25 de julio de 199987. Desde entonces y a lo largo de los ocho años de mandato de UNMIK se produjo la evolución política en la provincia que ahora ya todos conocemos (y cuyo análisis es objeto de esta Tesis) y durante los cuales se fueron traspasado muchas competencias a las instituciones provisionales de autogobierno vigentes en cada momento en Kosovo.

Aquella primera normativa confería poderes omnímodos a la UNMIK, que comprendían el poder legislativo, ejecutivo y la administración de poder judicial, y que eran ejercidos por el RESG.

El representante especial estaba facultado para nombrar o remover al personal que desempeñaba cargos públicos, de acuerdo a las normas existentes y en vigor en la provincia y a las regulaciones promulgadas por la UNMIK. Esta administración interina, no obstante sus extensas prerrogativas, debería observar en su desempeño los niveles de protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, no pudiendo prevalecer discriminación alguna en la provincia (objetivo que, por otro lado, se desveló utópico en un territorio de la complejidad étnica de Kosovo).

Expresamente se declaraba que las leyes vigentes en el territorio de Kosovo antes del 24 de marzo de 1999 continuarían aplicándose en el mismo en la medida en que no entraran en conflicto con los niveles de protección de derechos humanos aludidos más arriba, que no contradijeran las funciones que la UNMIK tenía encomendadas conforme a la Resolución 1244 y/o a la normativa que la UNMIK pudiera promulgar durante su gobierno.

Por medio de Reglas (o “Regulations”) y de Disposiciones administrativas (“Administrative directions”) la UNMIK fue vertebrando la gobernabilidad de la provincia, acometiendo desde las materias más trascendentes (por medio de regulations) a las de tráfico administrativo ordinario (a través de las administrative directions)<sup>153</sup>.

Dentro de un calendario preestablecido se fueron implementando las instituciones de autogobierno, llenándolas de contenido y facultades, siendo paradigmática la Regulation N<sup>o</sup>. 2001/9, de 15 de mayo, por la que se estableció un Marco Constitucional para el Autogobierno provisional de Kosovo<sup>154</sup>.

Esta “Regulation” interpretaba el mismo papel que una Constitución al uso, tal y como se conoce en el Derecho comparado y pretendía establecer un germen de administración local donde habría de arraigar la futura administración permanente, una vez se aclarara el estatus político de la provincia.

El Marco Constitucional bosquejaba una división de poderes sui generis, con una Asamblea de 120 escaños que ostentaba la más elevada representación del Autogobierno provisional. Estos escaños se repartirán atendiendo a la composición étnica del país. De este modo, 100 escaños se distribuían entre los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes en proporción a

---

<sup>153</sup> Asimismo las *administrative directions* desarrollan *regulations*, comportándose como, en el derecho español, los reglamentos ejecutivos respecto a las leyes.

<sup>154</sup> Véase UNMIK/REG/2001/9 - 15 May 2001, disponible en; <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>

los votos válidos emitidos (estos escaños, mayoritariamente se atribuirán a albanokosovares); mientras que los restantes 20 escaños se reservaban, adicionalmente, a representantes que no pertenezcan a la etnia albanesa de Kosovo (10 para serbios y 10 para miembros de otras minorías, como gitanos, bosniacos o turcos).

Uno o más miembros de la Asamblea o del Gobierno gozaban de iniciativa para someter proyectos de ley. De todas formas, las leyes emanadas de la Asamblea entraban en vigor después de su promulgación, cosa ésta que realizaba el RESG.

El poder ejecutivo se encontraba, según disponía la mencionada "Resolution", encarnado en la figura del Presidente de Kosovo y en el Gobierno, asemejándose la figura de aquél a la un verdadero Presidente de la República, al reunir tanto poderes simbólicos como de alta representación, pero no retenía facultades ejecutivas estrictamente ya que éstas recaían en el Gobierno y en el omnipresente RESG.

Mayor complejidad revestía, dada las tensiones subyacentes, la articulación del Gobierno. En éste recaía la autoridad ejecutiva, debía implementar las leyes aprobadas por la Asamblea, estaba compuesto de Primer Ministro y el resto de Ministros, y, en todo momento debía contar con al menos dos ministros que no pertenezcan a la comunidad que ostente mayoría de miembros en la Asamblea (o lo que es lo mismo, la comunidad albanokosovar) además de que uno de ellos habría de pertenecer la comunidad serbia de Kosovo. Un tercer ministro de etnia minoritaria se debía añadir al gabinete si este contaba con más de 12 ministros.

La elección del Primer Ministro seguía una fórmula muy parecida a la empleada por varias Constituciones occidentales (como la española de 1978). Tras la propuesta del Presidente de Kosovo, el Primer Ministro era investido, por la Asamblea legislativa. Después el Primer Ministro designaba ya su Gobierno con la lista de ministros que habría confeccionado.



La división de poderes se concluía con la configuración de un poder judicial, fiel remedo cuantos se regulan en otras muchas constituciones europeas. La planta judicial se articulaba, en orden descendente, por medio del Tribunal Supremo de Kosovo, Tribunales de Distrito, Juzgados Municipales y Juzgados de Faltas. Paralelamente a la Planta de la Jurisdicción Ordinaria, se implantaba un Tribunal Supremo sobre Asuntos relativos al Marco Constitucional (una suerte de Tribunal Constitucional) al que se le asignaban las tradicionales competencias que corresponde a esta clase de órganos. Conocía, entre otros asuntos, de recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias entre instituciones provisionales de autogobierno, pero no se le atribuía el conocimiento sobre recursos de amparo.

Un defensor del pueblo (*Ombudsperson*), instaurado a imagen y semejanza de las más modernas Constituciones occidentales, garantizaba las relaciones entre la administración y los administrados, cuando aquéllas entrañen violación de derechos humanos o abusos de autoridad.

El Marco Constitucional no dejaba de ser un sistema tutelado por cuanto, de acuerdo a sus capítulos 12 y 13, el ejercicio de las responsabilidades de las Instituciones Provisionales de Autogobierno no afectaba ni disminuía la autoridad del RESG para asegurar la plena implementación de la Resolución 1244 (1999), pudiendo el RESG supervisar dichas instituciones y adoptar las medidas apropiadas si sus acciones fueran contrarias a la Resolución 1244 (1999) o al Marco Constitucional.

Tampoco el Marco Constitucional afectaba a la autoridad de la KFOR en orden a ejecutar su cometido de conformidad con la Resolución 1244 (1999) y al Acuerdo Técnico Militar (Acuerdo Kumanovo).<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Todas estas referencias sobre la composición de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo se pueden consultar en UNMIK/REG/2001/9 de 15 May 2001, en sus distintos capítulos y secciones. Está disponible en; <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>

En definitiva y tal y como hemos dicho, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 1244 el 10 junio de 1999, después de la confirmación de la retirada de Kosovo de las fuerzas de seguridad de la República Federal de Yugoslavia (RFY)<sup>156</sup> y la suspensión de las operaciones aéreas de la OTAN en contra de la RFY. Esta resolución fue un precedente de singular importancia, ya que nunca antes, en ningún otro lugar, las Naciones Unidas habían asumido tan amplias, tan extensas o tan importantes tareas ejecutivas como las que acabamos de describir.

Así, el Consejo de Seguridad decidió que la fuerza de seguridad internacional en Kosovo fuera la responsable de establecer un ambiente seguro en el cual los refugiados y las personas desplazadas pudieran regresar a sus hogares con seguridad, en el cual pudiera operar la presencia civil internacional, y en el cual se pudiera establecer una administración de transición y se pudiera proporcionar ayuda humanitaria.

Dos días después de que se le diera a las Naciones Unidas este mandato, el Secretario General envió a Kosovo a un Representante Especial interino (Sergio Vieira de Mello) para que empezara inmediatamente a cooperar con las cuatro organizaciones y agencias que trabajan conjuntamente bajo el mando de la ONU.

Los cuatro pilares sobre los que se debía asentar la actuación de la UNMIK, quedaran definidos en los siguientes términos:

1. Los asuntos humanitarios correrían a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.
2. La administración civil a cargo de la propia ONU.
3. La construcción de instituciones a cargo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.

---

<sup>156</sup> Juan Miguel Ortega Terol: *El desmembramiento de estados en la Europa de fin de siglo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

4. La reconstrucción a cargo de la Unión Europea.

Por otro lado, en su informe al Consejo de Seguridad (S/1999/779) sobre Kosovo, entregado el 13 de julio de 1999, el Secretario General planteó la operación en la provincia en cinco etapas.

1. La primera etapa pretendía consolidar la autoridad de UNMIK y crear las estructuras de administración interina. También comprendía un plan para la recuperación económica y el desarrollo, con el objetivo de establecer en Kosovo una economía viable y sostenible.
2. Una vez que las condiciones de la estabilidad básica se hubieran logrado, la segunda etapa se enfocaría a la administración de los servicios y las infraestructuras sociales, así como a la consolidación del Estado de Derecho. También se empezarían los preparativos para la realización de elecciones.
3. Después de esto, la tercera etapa debería hacer énfasis en los preparativos para las elecciones de la "Autoridad de Transición de Kosovo". UNMIK tendrá que asegurar las condiciones necesarias para las elecciones y llevar un registro de votantes y otras tareas de la votación.
4. En la cuarta etapa, UNMIK supervisaría y ayudaría a los representantes electos de Kosovo en sus esfuerzos para alcanzar un gobierno democrático y autónomo.
5. Durante la quinta etapa, UNMIK examinará la transferencia de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones establecidas bajo un acuerdo político.

En el frente de la administración política y civil revistió especial importancia el encuentro que tuvo lugar el 16 de julio de 1999 cuando bajo los auspicios de La

ONU se reunió a líderes políticos de las comunidades albanesas y serbias en Kosovo, en la primera reunión del Consejo de Transición de Kosovo - un primer paso crítico para el desarrollo de un gobierno autónomo en Kosovo. El Consejo, el cuerpo consultivo político más alto en Kosovo a cargo de las Naciones Unidas, y dotado de la mas alta autoridad ejecutiva en el territorio, acordó además de establecer reuniones periódicas, formar subgrupos para abordar los asuntos de prisioneros y detenidos, conducir visitas conjuntas a los puntos claves como Urosevac y Mitrovica, así como también hacer llamados comunes de moderación a la televisión y la radio, como primeras acciones, indispensables para comenzar sucesivas actuaciones. Igualmente las Naciones Unidas establecieron una serie de comisiones civiles en áreas como el cuidado de la salud, los medios de comunicación, la educación, las obras públicas y otros, para resolver las crecientes tensiones originadas por las fricciones entre el personal serbio y albanés en los lugares de trabajo, desde los hospitales hasta las estaciones de televisión. Por otro lado, desde el 26 de julio, grupos de 100 policías internacionales fueron desplegados los cinco distritos principales de Kosovo (Pristina, Prizren, Pec, Kosovska Mitrovica y Gnjilane) cada cinco días hasta que se logró establecer una fuerza de policía internacional, compuesta por unos 3,110 efectivos. Además se nombraron por las Naciones Unidas, funcionarios de justicia con la misión de viajar por Kosovo como parte de una corte móvil, y cuya misión principal sería la de conocer de casos que implican a personas detenidas por las fuerzas militares internacionales en la provincia (KFOR), y con el fin de sentenciar su libertad o su continuidad en la detención. También fueron desplegados administradores regionales para las cinco regiones, y se establecieron enlaces con los líderes locales para asegurar la continuidad de los servicios básicos y la reducción de las tensiones.

En lo que hace al proceso de la construcción de instituciones democráticas se comenzó a distribuir normas para aplicar al Servicio de policía de Kosovo, las cuales deberían hacerse circular por todo el territorio de Kosovo, incluyendo las oficinas de brigadas de la KFOR, las oficinas de la Policía Internacional de las Naciones Unidas y las oficinas de UNMIK en los distintos distritos. La OSCE

esperaba tener unos 60 instructores de policía y al director de la academia de policía en funciones para mediados del primer trimestre de 1999 y los primeros 350 reclutas fueron seleccionados y empezaron su capacitación a mediados de agosto. El curso de capacitación inicial duró cinco semanas.

El frente humanitario fue desde el inicio uno de los principales ámbitos de actuación que en un principio, ocupó a la misión de las Naciones Unidas, algunos datos, con los que se encontraron los Enviados Especiales de la UNMIK, en Kosovo fueron que se había registrado la presencia de alrededor de 90 diferentes organizaciones no gubernamentales, agencias intergubernamentales y bilaterales. A ello debería añadirse la cotidiana llegada de nuevas organizaciones.<sup>157</sup>

Según ACNUR, se estaba coordinando la ayuda a más de 700.000 refugiados que habían regresado a la provincia, y la situación de la seguridad era muy preocupante, particularmente por la campaña en contra de las minorías serbia y gitana. Los resultados parciales y preliminares de una encuesta dirigida por ACNUR mostraron que en los 141 pueblos encuestados, el 64 por ciento de las casas fueron severamente dañadas o completamente destruidas; y el 20 por ciento tuvieron daños leves. La encuesta encontró que el 40 por ciento de las fuentes de agua fueron contaminadas, muchas de ellas por desechos domésticos y restos humanos. El 21 de julio, ACNUR dijo en su segundo informe, con su evaluación más reciente de los daños, que entre el 60 y el 65 por ciento de los hogares kosovares habían sido dañados. La información se basó en una encuesta realizada por especialistas de los Estados Unidos con ayudas de satélites. Además una encuesta que realizó UNICEF en 16 municipalidades de las 29 de Kosovo, encontró que el 43 por ciento de las 394 escuelas fueron completa o severamente dañadas y el 95 por ciento requería algún tipo de reparación. Las escuelas solicitaron, de inicio, 28.000 escritorios, 58.000 sillas y 2.000 pizarrones.

---

<sup>157</sup> Carlos de Cueto y Marién Durán, *El conflicto de Kosovo, un escenario de colaboración de actores civiles y militares*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

El Programa Mundial de Alimentación, como parte de su operación de ayuda de emergencia en los Balcanes, estaba enviando ayuda alimenticia a 650,000 desplazados internos en Kosovo. Por otra parte La Organización Mundial de la Salud, en una información sobre las lesiones y muertes relacionadas a las minas y otros artefactos sin detonar en Kosovo, mostró que las minas y los artefactos sin detonar habían causado entre 130 y 170 víctimas entre el 13 de junio y el 12 de julio. La estimación se basaba en 97 casos confirmados. Las minas instaladas por el Ejército Serbio fueron responsables del 58 por ciento de las víctimas, mientras que los artefactos y bombas de racimo de la OTAN sin detonar, fueron responsables del 40 por ciento.<sup>158</sup>

Es decir, la situación en el verano de 1999 era bastante preocupante, en el ámbito del frente humanitario.

En el frente de la reconstrucción, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, visitó las áreas más dañadas de Kosovo y apeló a la comunidad internacional a ser generosa en su apoyo financiero para la reconstrucción de la golpeada provincia. Así, La Unión Europea y el Banco Mundial presidieron una reunión de donantes para Kosovo en Bruselas, el 28 de julio de 1999.

En cuanto al Presupuesto previsto, en inicio, la Quinta Comisión de la Asamblea General (Asuntos Administrativos y de Presupuesto) que se reunió el 20 de julio de 1999 para discutir asuntos financieros de UNMIK, presentó un informe al Secretario General, en el cual se pedía una suma inicial de 200 millones de dólares para la operación hasta que un presupuesto detallado pudiera ser presentado posteriormente ese mismo año.

En este sentido, debemos destacar que los problemas políticos supusieron los principales inconvenientes para la correcta aplicación de las normas de la UNMIK. Hay que destacar que los problemas interétnicos todavía subsisten y su trasfondo

---

<sup>158</sup> Naciones Unidas, *Informe del Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas*, 1999.

práctico fue y es, la escasa participación de los serbios de Kosovo en los asuntos de la administración, en general, del territorio.

La desconfianza entre los distintos grupos sociales y la propia indefinición política que se vivía en Kosovo hacían que excepto en asuntos fundamentales, los avances en cuanto a la aplicación de las normas UNMIK lo fueran, en su caso, a costa de grandes esfuerzos.

Así, los resultados fueron desiguales, pero en definitiva, en asuntos fundamentales, como son la salvaguarda de las minorías, los avances podemos considerar que fueron, en esa etapa, notables y sostenidos, permitiendo, a su vez, el progreso de las instituciones de autogobierno que culminaron, como sabemos en la Declaración Unilateral de Independencia de 17 de febrero de 2008 así como con la promulgación de la Constitución de Kosovo de 9 de abril de 2008, que en su tenor, refleja muchos de los principios recogidos en la Resolución 1244, y que a su vez fueron también adoptados en la Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo, allá por marzo de 2007, el llamado "Plan Ahtisaari".

Pero volviendo a la hoja de ruta de la época, en junio de 2006, el Grupo de Contacto presentó al Gobierno de Kosovo una serie de prioridades que se debían de tener en cuenta a la hora de la aplicación de las normas. Estas prioridades (13) eran las siguientes:

1. Promulgación de leyes sobre libertad de religión, idiomas y patrimonio cultural.
2. Reconstrucción de las propiedades dañadas.
3. Creación del Organismo de la Propiedad Inmobiliaria de Kosovo.
4. Actuación del citado Organismo de la Propiedad para extender el programa de alquileres.

5. Creación de un servicio de transporte humanitario (ferroviario y de autobús) especialmente para el libre uso de las minorías. Fue transferido con éxito de la UNMIK al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
6. Retorno de la población desplazada.
7. Creación de una Oficina de Administración Judicial del Consejo de Kosovo.
8. Procurar y propiciar el uso de los idiomas oficiales. Para lo cual el Gobierno compiló un primer CD-ROM con todas las decisiones y disposiciones gubernamentales en los idiomas oficiales.
9. Información a las minorías.
10. Creación de 17 comisarías de policía de distrito.
11. Creación de un Organismo de Lucha contra la corrupción.
12. Creación de un Consejo Independiente de los medios de información, para sustituir a la Comisión Provisional de Prensa.
13. Regulación de las adquisiciones públicas, mediante una Ley “ad hoc”.

En este sentido, y en lo relativo a su cumplimiento, las referidas medidas presentaban, en 2007, en general, un estado de conclusión, al menos esperanzador.

Es cierto que aún en ese año de 2007, se detectaban problemas pendientes en aspectos como la economía, en decisiones relacionadas con organismos reguladores de la propiedad inmobiliaria, en el funcionamiento del Estado de Derecho todavía estaba (y sigue estando en el momento presente) pendiente una mayor implicación de los serbios de Kosovo, para una cooperación más efectiva



con las instituciones provisionales.

Pero en cuanto a la situación de seguridad, los problemas interétnicos, aún a pesar de puntuales incidentes, eran ya cada vez más escasos, siguiendo una tendencia positiva y que se ha venido manteniendo hasta el momento actual.

Existieron problemas en determinados ámbitos de actuación como en cuanto a la libertad de circulación, que aunque estable, era frágil, debiendo estar muy pendiente las fuerzas de policía en su aseguramiento de manera constante

Uno de los problemas acuciantes en 2007, era todavía, el retorno de los 90.000 refugiados o deportados que todavía se hallaban pendientes de volver a Kosovo. El Gobierno central debió asegurarse de que los distintos municipios cumplieran sus obligaciones en materia de promoción del proceso de retorno, en todos los sentidos.

Volviendo a los aspectos económicos, los municipios de influencia serbia boicoteaban la elaboración de los presupuestos municipales, y por lo tanto, no cumplían los requisitos exigidos para recibir los fondos correspondientes. Fue una ardua labor del Ministerio de Economía y Finanzas, dialogar con esas municipalidades, para lograr el buen funcionamiento de las instituciones locales, sobre todo con el fin de poder hacer llegar de forma eficiente los fondos y subvenciones, que de otra forma perdían. A fecha de hoy el resultado es discreto, ya que la influencia serbia sigue presente y económicamente, los municipios "serbios" de Kosovo, se financian y/o se autoabastecen económicamente desde Belgrado.

En definitiva, los cumplimientos de la Resolución 1.244, en general, y en sus aspectos básicos, como son la defensa de las minorías y el reestablecimiento, de la sociedad civil en Kosovo, así como la implantación del Estado de Derecho, y por ende, las 13 prioridades establecidas por el Grupo de Contacto, podemos considerar que han tenido un desarrollo positivo, con las limitaciones de

problemas pendientes y graves todavía a fecha actual, como, sobre todo, los económicos, los de seguridad, los de derechos de propiedad y, en menor medida, los de retorno sostenible de los refugiados y amparo de las ahora minorías (la serbia), como principales lagunas a solventar a estas fechas.

## **6.2 EL PROBLEMA DEL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES KOSOVARES DE AUTOGOBIERNO.**

El objetivo último de la misión internacional era el traspaso paulatino de todas las competencias de gobierno de manos de las distintas organizaciones y/o organismos internacionales a unas autoridades kosovares de nueva instauración con la finalidad de lograr las más altas tasas de autogobierno posibles, dentro de los límites marcados, en último término, por la Resolución 1244 (1999).

Sin embargo, en nuestra opinión, lejos de crear un Estado coherente, la intervención internacional en Kosovo (consideraciones aparte en cuanto a lo necesario de la misma en la fase de conflicto e inmediatamente posterior para asegurar la paz y la estabilidad en la región) contribuyó a la competencia entre las distintas fuentes de legitimidad en el territorio kosovar e hizo poco por poner en marcha unas instituciones autoctonas solidas y responsables.

Así debido a su falta de unidad sobre el reconocimiento y a la existencia de dinámicas competitivas entre los distintos organismos se ha fomentado una imagen borrosa de la jerarquía de poderes y responsabilidades, y por ende, su actuación ha contribuido a una falta de claridad sobre el terreno y a una gestión gubernamental ineficiente.

Pero, obviando, de momento esta reflexión, podemos ahora enumerar, para centrar el problema del desarrollo de las instituciones kosovares de autogobierno, las principales responsabilidades que en ese sentido tenía encomendadas la UNMIK, como organismo responsable de la presencia internacional en la región:

Las tareas principales (establecidas ya en la Resolución 1244 (1999) y más concretamente en el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de fecha 12 de julio de 1999<sup>159</sup> donde se esboza el desarrollo y tareas de la UNMIK) fueron:

- a) Promover el establecimiento, hasta que se llegara a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo en cuenta lo estipulado tanto en la Resolución 1244 (1999) como, de una forma más general, los propios Acuerdos de Rambouillet.
- b) Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta el momento de llegar a una solución política, así como regular y tutelar la celebración de elecciones democráticas en Kosovo.
- c) Transferir, a medida que se establezcan estas instituciones, sus funciones administrativas.
- d) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatus final de Kosovo, teniendo en cuenta la Resolución 1244 (1999) y los Acuerdos de Rambouillet.
- e) Proporcionar apoyo a la reconstrucción de la infraestructura básica y a otros trabajos de reconstrucción económica.
- f) Proporcionar apoyo, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, a la ayuda humanitaria y el socorro en caso de desastre.
- g) Mantener la ley y el orden público, incluso con el establecimiento de un cuerpo de policía local; mientras esto ocurre, esta labor será desarrollada por agentes de policía internacionales.

---

<sup>159</sup> Informe S/1999/672 de 12 de julio de 1999 del Sec. General de UN al Consejo de Seguridad.

h) Proteger y promover los derechos humanos.

i) Asegurar el retorno seguro y libre de todos los refugiados y desplazados.

En este sentido, los puntos a) b) y c) anteriores son los que nos indican que entre las prioridades de la Misión internacional se hallaba la de procurar el desarrollo de instituciones de autogobierno en Kosovo, manteniendo bajo su tutela, mientras se consolide una solución política en la región, la propia ejecución de las tareas administrativas y en general, de gobierno de Kosovo.

Pero además, la interpretación de estas tareas que se encomiendan a la Misión internacional implicaba la continuación de su tutela, incluso después de formados los distintos organismos kosovares. Esta labor, que en principio podría parecer oportuna, ha sido, en nuestra opinión, el origen (o al menos una de las principales causas) de la conflictividad competencial y el descrédito que ahora mismo se observa en la sociedad civil kosovar respecto de sus instituciones públicas. Esto se explica porque la tutela y administración internacional sobre las distintas áreas de autogobierno de Kosovo fue ejercida por diversas organizaciones internacionales, UNMIK, OSCE, ONU, UE, EULEX...cada una con sus características, sus prerrogativas, sus condicionantes...etc.

En multitud de ocasiones, las competencias de cada organismo se solapaban, cuando no eran contradictorias con las de sus homólogos, y todo ello sin contar que no existía una jerarquía clara en cuanto a las competencias de las distintas organizaciones internacionales y su capacidad de actuar frente la sociedad civil de Kosovo.

Con todo, los servicios públicos, mal que bien, funcionaron, mientras la UNMIK fue la máxima responsable de la tutela del autogobierno en Kosovo; hecho éste que tras el traspaso de competencias a las propias autoridades provisionales de

autogobierno de Kosovo (ahora ya Gobierno del nuevo Estado) deja mucho que desear.<sup>160</sup>

Con todo, los problemas no son tanto de creación de los propios organismos, sino de su eficacia y su gestión diaria. El “maremagnum” normativo procedente de legislación de la antigua Yugoslavia, de la época de la autonomía kosovar, de la etapa del protectorado internacional, de los inicios de las transferencias y nacimiento de los primeras instituciones de autogobierno...etc, unido a la falta de un cuerpo de funcionarios públicos adecuado (ya que hasta ahora los funcionarios eran los propios funcionarios internacionales) y a la recurrente corrupción en la gestión, hace que la eficiencia en el desarrollo de las, sobre el papel, constituidas instituciones propias kosovares, sea nula o cercana nula, con lo que la sociedad civil de Kosovo vive “de espaldas” o a pesar del Gobierno y sus reglamentaciones.

Adelantándonos a nuestras reflexiones finales, queremos indicar en este momento que, como consecuencia del desarrollo que hemos analizado de la misión UNMIK en Kosovo y la actual situación de la Administración en la región, sin duda, el esfuerzo le corresponde ahora a la UE a través de su misión EULEX que sustituyendo a la UNMIK y con un carácter mas “civil” deberá dotar de contenido a unos ministerios y direcciones generales actualmente huérfanas de capacidad de gestión.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> El propio autor ha podido constatar en Prístina, que por ejemplo, un servicio público básico como es la recogida de basuras, se demora tantos días que al final los propios vecinos optan por prender fuego a los desperdicios acumulados para evitar los malos olores y los problemas de higiene en general que produce la acumulación de varias semanas sin retirar ni vaciar los contenedores. Cuesta menos sustituir el contenedor (que aporta UNMIK) que gestionar eficientemente el servicio de recogida de basura.

<sup>161</sup> Un ejemplo vivido por el autor en primera persona es la normativa básica de fronteras. Con ayuda de asesores españoles, se ha tenido que adaptar la normativa europea y de varios países adecuados para conformar un cuerpo normativo que regule aspecto tan importante como la legislación de aduanas y fronteras de Kosovo. Todos los intentos anteriores realizados por el ministerio autóctono correspondiente resultaron infructuosos, hasta que los funcionarios internacionales, en exclusiva, acometieron la tarea.

Queda mucho por hacer, pero con este nuevo giro a través de EULEX, al menos la dispersión normativa se regulará, ya que el cuerpo general de leyes, normas y reglamentos estará inspirado en una sola fuente, que será la propia legislación de la UE, para cada aspecto del autogobierno.

De todas formas, y hecha la salvedad y reflexión anterior, podemos repasar las principales instituciones de autogobierno de Kosovo que se instauraron, de acuerdo a lo estipulado por la Resolución 1244 (1999) desde su promulgación y hasta la proclamación de la UDI.

En primer lugar, y como encuadre general de la situación es necesario indicar que a partir de 2000 Kosovo fue administrado por la Estructura Administrativa Provisional conjunta.

El papel y las funciones de la Estructura Administrativa y sus órganos se establecieron en el Reglamento N° 2000/1, de 14 de enero de 2000.

La mencionada Estructura Administrativa Provisional Conjunta se componía de la Oficina del Representante Especial, los órganos de supervisión y asesoramiento en todo Kosovo que representaban las instituciones y agrupaciones políticas de Kosovo y los departamentos administrativos con sede central encargados de la administración, la prestación de servicios y la recaudación fiscal.

En el plano municipal, un segundo nivel de órganos administrativos comprendía las oficinas de los administradores municipales de la UNMIK, los consejos administrativos que representaban las instituciones y los partidos locales y los órganos administrativos con personal contratado que se encargaba de los servicios locales.

Los departamentos administrativos se consolidaron en nueve departamentos de transición, que posteriormente se convirtieron en ministerios de las instituciones provisionales.

De acuerdo a los cuatro pilares sobre los que se debía asentar la actuación de la UNMIK y que hemos detallado al inicio de este capítulo, se asignaron, en el momento de transformar los departamentos en ministerios, al Pilar II siete de estos Ministerios: Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural; Cultura, Juventud y Deportes; Educación, Ciencia y Tecnología; Trabajo y Bienestar Social; Salud, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Transporte y Comunicaciones; y Servicios Públicos.

Al Pilar IV se asignaron dos Ministerios: Comercio e Industria, y Finanzas y Economía.

En cada ministerio se nombró un oficial internacional principal para que asesorara al Ministro respecto de la formulación de políticas y la gestión de gobierno, coordinara a los funcionarios internacionales del Ministerio y prestara servicios de enlace superior con la UNMIK.

A fin de que la transición fuese eficiente y se llevase a cabo sin dificultades, los funcionarios internacionales de la UNMIK continuaron desempeñando algunas funciones por un plazo limitado después de que se estableciera el Gobierno. Tan pronto como fuera posible debían traspasar sus funciones ejecutivas a funcionarios públicos locales y limitar gradualmente su intervención al asesoramiento y a los asuntos relacionados con la integración y protección de las minorías y el enlace con los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros donantes.

En este sentido, recordamos que en 2001 se promulgó el Marco Constitucional para el Gobierno autónomo provisional en Kosovo (Marco Constitucional)<sup>162</sup> que serviría igualmente para amparar y reglar el traspaso de competencias de la Administración conjunta a las Instituciones Provisionales de Gobierno de Kosovo. Dicho Marco Constitucional fue un pilar fundamental del buen gobierno en Kosovo y al haberse elaborado después de celebrar amplias negociaciones con los interesados, representó un equilibrio delicado de intereses en conflicto con importantes salvaguardias para las comunidades minoritarias.

De conformidad con el Marco Constitucional, y para mejor comprender el desarrollo de las instituciones provisionales de gobierno de Kosovo, debemos puntualizar que el Representante Especial conservó ciertas competencias reservadas.

Por eso, y con el fin de cumplir esas funciones reservadas, se establecieron las siguientes Direcciones de la UNMIK:

- Protección Civil, que asumió las responsabilidades del Centro de las Naciones Unidas para la Coordinación de Actividades Relativas a las Minas, tras la feliz culminación de sus operaciones a mediados de diciembre de 2001.
  
- Asuntos Administrativos.
  
- Asuntos de Infraestructura y Asuntos Rurales.

El Representante Especial también conservó las competencias relativas al Cuerpo de Protección de Kosovo, junto con la KFOR.

---

<sup>162</sup> Reglamento Nº 2001/9, de 15 de mayo de 2001, sobre un Marco Constitucional para el Gobierno autónomo provisional de Kosovo.



Otras competencias reservadas fueron la administración y financiación de la seguridad civil y la preparación para emergencias; la remoción de minas; la administración de los bienes públicos, estatales y colectivos; la reglamentación de las empresas públicas y colectivas; la administración de ferrocarriles, la asignación de frecuencias de radiocomunicaciones y la aviación civil; la base de datos del registro civil; el registro de residentes habituales; la Dirección de Vivienda y Propiedades, incluida la Comisión de Reclamaciones sobre Vivienda y Propiedades; el control del tránsito de mercancías en fronteras; las competencias generales, por ejemplo, las relaciones internacionales; y la administración de justicia y la policía (con excepción de la administración de tribunales, que se traspasó al Departamento de Administración Judicial en el Ministerio de Servicios Públicos); y varias esferas económicas, como la Autoridad Fiscal Central, que colaboró con el nuevo Ministerio de Finanzas y Economía.

Así, la UNMIK fue traspasando gradualmente la administración de Kosovo hasta llegar a la división de responsabilidades entre la administración internacional y las instituciones provisionales, situación ésta que se mantuvo vigente desde el año 2007 y hasta la proclamación de la UDI. Esta división fue amparada por el Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo puso fin a la Estructura Administrativa Provisional Conjunta y determinó el establecimiento de las autoridades ejecutivas centrales a nivel local.

En este sentido y para analizar el conjunto de Instituciones Provisionales de Gobierno de Kosovo, podemos comenzar recordando que en el capítulo 1.4 del Marco Constitucional se establecía que "Kosovo será gobernado democráticamente por conducto de órganos e instituciones legislativos, ejecutivos y judiciales".

Juntos, estos órganos e instituciones constituían las instituciones provisionales centrales.

A título subsidiario, en el artículo 1.1. del Reglamento Nº 2000/45 sobre la autonomía municipal de Kosovo, se establecían instituciones de Gobierno municipal autónomo y democrático.

En el capítulo 1.5 del Marco Constitucional se definían las instituciones provisionales a nivel central como:

- Asamblea.
- Presidente de Kosovo.
- Gobierno.
- Tribunales y
- Otros órganos e instituciones establecidos en el Marco Constitucional.

Y se reglaba que "Todas las instituciones provisionales tienen la obligación de promover y respetar ... el principio de la división de poderes entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y el estado de derecho, los derechos y libertades humanos, los principios democráticos y la reconciliación."

En el capítulo 5.2 d) del Marco Constitucional, se asignaba a las instituciones provisionales competencias en el ámbito de la administración local que comprendían la supervisión de la calidad de los servicios municipales.

De manera más general, el Marco Constitucional traspasaba a las instituciones provisionales centrales las responsabilidades en las siguientes esferas:

- Política económica y financiera.
- Cuestiones fiscales y presupuestarias.
- Comercio interior y exterior, industria e inversiones.
- Educación, ciencia y tecnología.
- Juventud y deportes.
- Cultura.
- Salud.

- Protección del medio ambiente.
- Trabajo y bienestar social.
- Familia, cuestiones de género y menores de edad.
- Transporte, correo, telecomunicaciones y tecnologías de la información.
- Servicios de administración pública.
- Agricultura, silvicultura y desarrollo rural.
- Estadística.
- Ordenación del territorio.
- Buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos e igualdad de oportunidades.
- Asuntos de no residentes.
- Asuntos judiciales.
- Medios de comunicación de masas.

También confería a las instituciones provisionales una responsabilidad limitada en el ámbito de los asuntos exteriores -a saber, en relación con la cooperación internacional y externa y la negociación y conclusión de acuerdos. Sin embargo, estas actividades debían ser coordinadas con el Representante Especial.<sup>163</sup>

El ejercicio por las instituciones provisionales de estas responsabilidades transferidas, de ninguna manera afectaba o disminuía la autoridad del Representante Especial para garantizar la plena aplicación de la resolución 1244, que incluía la supervisión de las instituciones provisionales, sus funcionarios y organismos y la adopción de medidas apropiadas en caso de que sus acciones fueran incompatibles con la resolución 1244 o el propio Marco Constitucional.<sup>164</sup>

Una vez centrado el marco (marco constitucional, por cierto) en el que se desarrollaban las instituciones provisionales de gobierno de Kosovo, podemos comenzar el análisis de las principales de ellas. En primer lugar, debemos

---

<sup>163</sup> Reglamento 2001/9 de 15 de mayo, cap. 5.6

<sup>164</sup> Ibid., Cap. 12

reflexionar sobre la Asamblea de Kosovo, su composición, su funcionamiento y sus tareas y funciones.

Así, en el Marco Constitucional se definía a la Asamblea de Kosovo como "la más alta institución provisional representativa y legislativa del Gobierno autónomo de Kosovo".

En consecuencia, los capítulos 9.1.2 y 9.1.3 disponían la elección periódica de la Asamblea a intervalos de tres años por sufragio universal e igual, sobre la base de la representación proporcional, y con la quinta parte de los escaños reservados para las comunidades no albanesas de Kosovo. Análogamente, el párrafo 26 de ese mismo capítulo confería a la Asamblea la facultad de aprobar leyes y resoluciones en los ámbitos constitucionales de competencia de las instituciones provisionales.

Aparte de su función especial de representación parlamentaria por medio de esos escaños reservados, se garantizaba a las comunidades no albanesas de Kosovo la participación plena y efectiva en el proceso legislativo en forma de composición funcional, responsabilidad legislativa y de procedimiento y uso del idioma de la Asamblea.

El Marco Constitucional establecía una Asamblea de 120 escaños, que habrían de ocuparse, en las elecciones celebradas en todo Kosovo, sobre la base de un modelo proporcional de listas por distritos. Se disponía que existirían dos "grupos" de escaños: los escaños "abiertos" y los escaños "reservados".

Del total de 120 escaños de la Asamblea, 100 debían distribuirse libremente entre todos los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes proporcionalmente al número de votos válidos que hayan obtenido en la elección a la Asamblea.

Los 20 escaños restantes quedaban reservados para la representación adicional de las comunidades no albanesas de Kosovo<sup>165</sup>. Estos se distribuían entre las siete comunidades minoritarias de acuerdo con la siguiente fórmula: Diez escaños para los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes que hayan declarado representar a la comunidad serbia de Kosovo; Diez escaños para las entidades políticas autodeclaradas que representen a las demás comunidades, a saber:

- Cuatro para las comunidades romaní, ashkalí y egipcia;
- Tres para la comunidad bosnia;
- Dos para la comunidad turca; y
- Uno para la comunidad goraní.

Al igual que los escaños "abiertos", los escaños reservados para cada una de esas comunidades o grupo de comunidades debían distribuirse entre los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes que hubieran declarado representar a cada una de esas comunidades proporcionalmente al número de votos válidos que, a su vez, hubieran obtenido en la elección a la Asamblea.<sup>166</sup>

El artículo 5.2 del Reglamento sobre la Asamblea preveía que los escaños de la Asamblea se asignarían de la siguiente manera:

---

<sup>165</sup> Esto quiere decir que cualquier miembro de una comunidad no albanesa puede competir tanto por los 100 escaños "libres" como por los 20 reservados a los no albaneses. Cosa que no pueden hacer los candidatos albaneses, por cierto. Actualmente en Kosovo El sistema electoral actual es un sistema de Representación Proporcional

por Lista (RPL) cerrada con un distrito único. Los reformistas mantendrían el sistema de RPL, aunque con una lista abierta instituida en Kosovo y, junto con ello, la delimitación de distritos electorales hay un solo distrito electoral.

<sup>166</sup> Véase Reglamento N° 2004/12 sobre las elecciones a la Asamblea de Kosovo, sección 1.1. i) (5 de mayo de 2004) que regula la distribución efectiva de los escaños "abiertos" y "cerrados" de la Asamblea entre las distintas entidades políticas.

- a) El número total de votos válidos obtenidos por cada entidad política para un grupo de escaños se dividía por 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15 y siguientes hasta que el número de divisores corresponda al número total de escaños que han de distribuirse en ese grupo de escaños.
- b) Los cocientes resultantes de esta serie de divisiones se clasificaban en orden descendente. Los escaños se asignaban a las entidades políticas según los cocientes y el primer escaño correspondía a la entidad con el cociente más alto, el segundo a la entidad con el segundo cociente más alto, etc., hasta que se hubieran asignado todos los escaños de ese grupo.
- c) Todo cociente que permitía a una entidad política obtener un escaño no se consideraba en la siguiente distribución de escaños.
- d) Si se asignaba a una entidad política un número de escaños igual al número de candidatos de su lista y quedaban escaños que asignar, los cocientes restantes de esa entidad no se tenían en cuenta al asignar los escaños restantes.
- e) Los escaños que se asignaban a una entidad política de los grupos de escaños por los que había competido se añadían para obtener el número total de escaños que ha ganado la entidad. Esa suma era el número total de escaños asignados a esa entidad como resultado de la elección para la distribución a sus candidatos.

Con arreglo a este proceso, primero se asignaba el grupo de 100 escaños "abiertos" y sólo después se repartía el grupo de 20 escaños "reservados" para la representación adicional de las comunidades no albanesas de Kosovo.

Los escaños asignados a una entidad política se distribuían a los candidatos de la lista de la entidad en el orden en que figuren, hasta que el número de escaños asignados a esa entidad política se hubiera agotado. Los escaños así distribuidos correspondían personalmente al candidato electo y no a la entidad política.

Igualmente, debemos destacar que el Marco Constitucional confería a la Asamblea una estructura funcional para facilitar el proceso legislativo y garantizar la

participación plena y efectiva de los miembros que representan a las comunidades no albanesas de Kosovo en la elaboración de leyes y la toma de decisiones.

Dicha estructura se componía de: el Presidente de la Asamblea, una presidencia de siete miembros; dos comités principales y nueve comités especializados.

El Marco Constitucional garantizaba a los miembros de la Asamblea que representan a las comunidades minoritarias un puesto en la Presidencia y en los comités funcionales y establece un comité principal especial, el Comité de Derechos e Intereses de las Comunidades, encargado de cuestiones de las minorías.

El Presidente de la Asamblea de Kosovo era elegido de entre el partido o coalición que había ganado la elección. Dos miembros de la Presidencia de la Asamblea eran nombrados por el mismo partido o coalición vencedora, dos por el partido o coalición que hubiera obtenido el segundo mayor número de votos y uno por el que obtuvo el tercero. Los dos miembros restantes eran elegidos respectivamente de entre los miembros de la Asamblea cuyos partidos hubieran declarado representar la comunidad serbia de Kosovo y a una comunidad distinta de la albanesa o serbia de Kosovo. Todos los miembros eran aprobados por votación formal de la Asamblea.

La Asamblea podía establecer tantos comités funcionales como consideraba necesarios y adecuados para desempeñar sus responsabilidades. Sus dos comités principales eran el Comité de Presupuesto y el Comité de Derechos e Intereses de las Comunidades.

El primero estaba integrado por 12 miembros nombrados proporcionalmente de entre los partidos y coaliciones representados en la Asamblea, y el segundo, por 9 miembros, de los que 2 debían pertenecer a comunidades serbia, romaní, ashkalí y egipcia, bosnia y turca y 1 a la comunidad goraní. La composición de los comités de la Asamblea debía reflejar la diversidad política y de comunidades de la Asamblea.

En particular, las presidencias de todos los comités debían distribuirse proporcionalmente entre los partidos y coaliciones representados.

Cada comité debía tener dos vicepresidentes de partidos o coaliciones diferentes a la del Presidente, de los cuales, además, uno debía pertenecer a una comunidad diferente a la suya.

En cuanto al procedimiento de aprobación de las leyes, pasaba primero por el proceso de uno o más miembros de la Asamblea o del Gobierno que presentaban el proyecto de ley a la Asamblea para su primera lectura. El proyecto de ley era examinado después por los comités principales y funcionales competentes, que proponían enmiendas si era necesario. Seguidamente la Asamblea, en segunda lectura, examinaba el proyecto de ley y las enmiendas propuestas. Al final de la segunda lectura la Asamblea procedía a votación, y el proyecto de ley era aprobado si obtenía la mayoría de los votos de los representantes presentes.

No obstante, para que las leyes pudieran entrar en vigor debían ser promulgadas por el Representante Especial por medio de un reglamento de la UNMIK.

A petición de cualquier miembro de la Presidencia de la Asamblea, toda propuesta de ley debía ser sometida al Comité de Derechos e Intereses de las Comunidades. El Comité, por voto mayoritario de sus miembros, decidía si debía formular recomendaciones acerca de la propuesta.

Si decidía hacerlo, disponía de un plazo de dos semanas para formular las recomendaciones sobre la ley propuesta con el fin de garantizar que los derechos e intereses de las comunidades se atendían debidamente. El Comité también puede, por propia iniciativa, proponer leyes y otro tipo de medidas que correspondan a las competencias de la Asamblea si lo consideraba adecuado para atender los intereses de las comunidades.



Dentro de las 48 horas de la aprobación de una ley por la Asamblea, cualquier miembro de la Asamblea, con el apoyo de otros cinco miembros, podía presentar una moción a la Presidencia alegando que la ley o algunas de sus disposiciones violaban intereses vitales de la comunidad a que pertenece. Podía presentarse una moción aduciendo que la ley o sus disposiciones discriminaban a una comunidad, afectaban negativamente a los derechos de la comunidad o sus miembros o interferían de otra forma gravemente en la capacidad de la comunidad para preservar, proteger o expresar su identidad étnica, cultural, religiosa o lingüística. En esos casos la Presidencia pedía a los patrocinadores de la ley que le presenten argumentos razonados en respuesta en un plazo de tres días. La Presidencia debía, a su vez, presentar, dentro de los cinco días de haber recibido la respuesta, una propuesta de consenso a la Asamblea. Si no se lograba el consenso, se sometía el asunto a un grupo especial de tres miembros integrado por representantes de las dos partes y un miembro que actuaba de Presidente, designados por el Representante Especial. El grupo debía adoptar una decisión en el plazo de cinco días en la que se recomiende que la Asamblea rechaze la moción, que la Asamblea rechaze la ley o las disposiciones en cuestión, o que la Asamblea apruebe la ley con las enmiendas que el grupo proponga. El grupo tomaba las decisiones por mayoría de sus miembros.

Las leyes de la Asamblea entraban en vigor el día de su promulgación por el Representante Especial, salvo decisión en contrario.

En definitiva, como podemos observar por el mecanismo de funcionamiento, una de las máximas preocupaciones (sino la principal) de la Asamblea de Kosovo, como la más alta institución provisional de gobierno era la de garantizar la participación en igualdad de condiciones de todos los grupos étnicos de Kosovo, procurando que cualquier norma emanda desde la Asamblea goce del máximo consenso posible y estableciendo mecanismos garantistas (a veces incluso farragosos en su entendimiento y aplicación práctica) para su consecución.

Es importante destacar también, el sometimiento, no obstante, de la propia Asamblea, o mejor dicho, de las normas que de ella podían emanar, a la sanción definitiva del Representante Especial.

En cuanto al Gobierno de Kosovo, debemos encuadrarlo también en el Marco Constitucional como norma fundamental que lo regula. Así en el capítulo 9.3.1 del Marco Constitucional se confiere al Gobierno la autoridad ejecutiva y se le encarga de aplicar las leyes aprobadas por la Asamblea de Kosovo y otras leyes en el ámbito de las competencias transferidas constitucionalmente a las instituciones provisionales. Se confiere al Gobierno al mismo tiempo el mandato de proponer proyectos de ley a la Asamblea por propia iniciativa y a petición de la propia Asamblea.

El desarrollo normativo aplicable al Gobierno de Kosovo viene, pues dado, por el contenido del Marco Constitucional previsto, como norma global y fundamental, aunque no es menos cierto que para la concreta evolución, funcionamiento y creación de los distintos órganos integrantes del mismo, se evacuaron infinidad de Reglamentos, algunos de los cuales (los que consideramos mas importantes por regular o afectar a organismos relevantes del Gobierno) vamos a detallar a continuación.

En este sentido, y como preliminar básico, corresponde así al Presidente garantizar el funcionamiento democrático de las instituciones provisionales y representar la unidad del pueblo de Kosovo.

Por otro lado, con arreglo al capítulo 9.4.3 del Marco Constitucional y al artículo 1.1 del Reglamento N<sup>o</sup> 2001/19, el Gobierno está constituido por el Primer Ministro y los ministros y ministerios bajo su autoridad (la oficina del Primer Ministro tiene el rango de Ministerio)<sup>167</sup>. El Gobierno, desde la promulgación del Marco

---

<sup>167</sup> Reglamento N<sup>o</sup> 2005/15, por el que se enmienda el Reglamento N<sup>o</sup> 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo, art. 1.

Constitucional se ha venido ampliando en su organigrama e incluía ya en 2007, un Viceprimer Ministro y varios Viceministros.

El capítulo 9.3.3 del Marco Constitucional prevía el establecimiento de los "ministerios... que sean necesarios para desempeñar las funciones que son de competencia del Gobierno". El Reglamento N° 2001/19 en su artículo 2.2 prevé el establecimiento de nueve ministerios:

- Ministerio de Finanzas y Economía
- Ministerio de Comercio e Industria
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte
- Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Planificación Territorial
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones
- Ministerio de Servicios Públicos
- Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural.

Igualmente, el artículo 2.1 del Reglamento N° 2001/19 prevía la creación de la Oficina de asentamiento en materia de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género y la Oficina Consultiva sobre Comunidades, entre otras dependencias, de la Oficina del Primer Ministro. En una directiva administrativa por la que se aplicaba el Reglamento N° 2001/19 se estableció posteriormente el cargo de Coordinador Interministerial para el retorno (Coordinador Interministerial), con el rango de Ministerio, en la Oficina del Primer Ministro.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Directiva administrativa N° 2002/10, por la que se aplica el Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo y las instituciones provisionales del autogobierno en Kosovo, cap. 1.1 (31 de mayo de 2002).

De conformidad con el capítulo 9.3.3 del Marco Constitucional, el Reglamento N° 2001/19 se enmendó por primera vez en virtud del Reglamento N° 2002/5 de enmienda al Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo, que dividió el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Ministerio de Salud y Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Posteriormente fue revisado por el Reglamento N° 2004/50 sobre el establecimiento de nuevos ministerios y cargos de Viceprimer ministro y viceministros en el poder ejecutivo, por el que se crearon tres nuevos ministerios, como fueron, el Ministerio para el Retorno y las Comunidades (MRC), el Ministerio de Administración del Gobierno Local y el Ministerio de Energía y Minas. Con la creación del MRC, la Oficina Consultiva sobre Comunidades se transformó en departamento de ese ministerio.

Es particularmente relevante la promulgación del Reglamento N° 2004/50, que señaló el traspaso de ciertas responsabilidades, administradas hasta entonces por la presencia civil internacional en Kosovo sobre la base de la resolución 1244, de la UNMIK a las instituciones provisionales<sup>169</sup>. Esta reasignación de poderes sirvió para aumentar el número de ministerios a 13 con el mismo complemento de ministros y con nuevas carteras de Viceprimer ministro y 15 viceministros.<sup>170</sup>

El 20 de diciembre de 2005 el traspaso de responsabilidades a las instituciones provisionales avanzó a una nueva etapa con la promulgación del Reglamento N° 2005/53, por el que se establecieron los nuevos ministerios de justicia e interior, junto con sus atribuciones iniciales. Se conferirieron a los ministerios las

---

<sup>169</sup> Véase Reglamento N° 2004/50, art. 1.2 (en que se dispone que los nuevos ministerios asumirían sus competencias y responsabilidades con la promulgación de un reglamento ulterior de la UNMIK por el que se enmendaría el Reglamento N° 2001/19 -a saber con la promulgación del Reglamento N° 2005/15).

<sup>170</sup> "Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", documento de las Naciones Unidas S/2004/907, (17 de noviembre de 2004).

responsabilidades jurídicas, técnicas, financieras y administrativas en materia de policía y administración de justicia, aunque no se transfirió el control operacional sobre el SPK o el Servicio Penitenciario de Kosovo.<sup>171</sup>

Por otro lado, y en cuanto a la procedencia de los ministros, estos podían ser personas cualificadas y que no formen parte de la Asamblea.

En ese caso los ministros pertenecientes a una comunidad étnica, lingüística o religiosa debían obtener la aprobación formal de los miembros de la Asamblea pertenecientes a la comunidad interesada.

En cuanto al Viceprimer ministro y los viceministros, debían ser elegidos teniendo debidamente en cuenta el requisito de la representación equitativa de las comunidades serbia y de otras comunidades no mayoritarias de Kosovo, así como la representación de mujeres.

Los ministros eran elegidos por mayoría de los miembros de la Asamblea de una lista de candidatos para el Gobierno propuesta a la Asamblea por el candidato a Primer Ministro. Por su parte, el candidato a Primer Ministro era propuesto a la Asamblea por el Presidente de Kosovo, previa consulta con los partidos, coaliciones y grupos representados en la Asamblea, y era elegido por voto mayoritario junto con su Gobierno. Los ministros eran nombrados por el Primer Ministro con la aprobación de la Asamblea.

El Viceprimer ministro y los viceministros son nombrados de manera análoga, aunque eran seleccionados y propuestos a la Asamblea previa consulta a nivel político y en coordinación con el Representante Especial.

---

<sup>171</sup> Se prevía que las funciones de ambos ministerios se ampliarán en el futuro próximo, aunque se ha llegado a la situación actual de auto independencia sin que se llegara a verificar la operatividad autónoma de esos ministerios.

También el Coordinador interministerial era nombrado bajo la autoridad del Representante Especial en coordinación con el Primer Ministro.

En cuanto se refiere a las competencias del Gobierno, éstas se indicaban también en el Marco Constitucional y se especificaban más concretamente en el Reglamento N° 2001/19, en su versión enmendada por el Reglamento N° 2005/15.

El capítulo 9.3.14 del Marco Constitucional facultaba al Primer Ministro a representar al Gobierno según corresponda, definir las líneas generales de política del Gobierno y administrar su labor. Su Oficina mantenía el enlace con la Asamblea y coordinaba la labor de todos los demás ministerios.

En esta última el Primer Ministro contaba con la asistencia de, entre otros, la antes mencionada Oficina de asentamiento en materia de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género.

Con arreglo al Reglamento N° 2005/15, el mandato de la esa Oficina comprendía:

- Supervisar y aconsejar a los ministerios en materia de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género.
- Formular medidas de política y promulgar directrices referentes a la buena administración de los asuntos públicos, los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y el género.
- Examinar los proyectos de ley y las políticas elaboradas por el poder ejecutivo para cerciorarse de su compatibilidad con las normas reconocidas de derechos humanos, buen gobierno e igualdad de oportunidades y asesorar en consecuencia al Primer Ministro y los ministros competentes.
- Prestar asistencia en el desarrollo y ejecución de campañas de información pública para promover el conocimiento de las normas internacionales de derechos humanos, la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y otros principios básicos del gobierno democrático.

- Mantener consultas con los representantes de las comunidades y crear los órganos consultivos necesarios para tratar las cuestiones de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género.
- Formular políticas que tengan en cuenta las consideraciones de género y promover la condición de la mujer, conjuntamente con la sociedad civil.
- Promover un proceso de toma de decisiones democrático y de base amplia en el Gobierno.
- Fomentar la participación pública en el Gobierno.

Con arreglo al capítulo 9.3.15 del Marco Constitucional, los ministros se encargaban de aplicar la política del Gobierno en sus respectivas esferas de competencia. En el desempeño de sus funciones debían garantizar que los ministerios bajo su autoridad "no sólo prestan servicios fidedignos... no discriminan por motivos de origen étnico o social, raza, sexo, discapacidad, religión, opiniones políticas o de otra índole", sino también que atienden las necesidades de los grupos vulnerables y otras personas de la población que puedan encontrarse en situación de riesgo. Para llevar a cabo esa acción afirmativa los ministros y ministerios por igual tienen la obligación de formular políticas claras para la asignación de los recursos que se han de dedicar del presupuesto para las instituciones provisionales del Gobierno autónomo.

De manera más general, el artículo 1.6 del Reglamento N° 2001/19 disponía que los ministerios deberían redactar los proyectos de ley y otros actos, formular recomendaciones de política y aplicar la legislación en vigor en sus esferas de competencia. Las competencias específicas de cada uno de los 13 ministerios se describen en los anexos del Reglamento N° 2005/15.

El Poder Judicial en Kosovo, al igual que el Legislativo (la Asamblea de Kosovo) y el Ejecutivo (el Gobierno Provisional de Kosovo) está sometido a lo dispuesto en el Marco Constitucional, como norma superior que ampara la creación y

funcionamiento de los tres poderes (instituciones provisionales de autogobierno) en Kosovo.

Así, el capítulo 9.4.1 del Marco Constitucional disponía que los tribunales se encargarían de la administración de justicia en Kosovo de conformidad con la legislación aplicable, que comprendía el Convenio Marco europeo para la protección de las minorías nacionales, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Según el capítulo 9.4.4 del Marco Constitucional, el sistema de tribunales estaba integrado por: un Tribunal Supremo de Kosovo, juzgados de distrito, juzgados municipales y tribunales de faltas. Con arreglo a la legislación aplicable, el Tribunal Supremo se componía de dos cámaras especiales -una Cámara Especial sobre Asuntos del Marco Constitucional, establecida conforme al capítulo 9.4.11 del Marco Constitucional; y otra sobre reclamaciones y contrarreclamaciones relativas a las decisiones o medidas del Organismo Fiduciario de Kosovo, establecido en virtud del Reglamento N<sup>o</sup> 2002/12.

Además, el capítulo 9.4.3 del Marco Constitucional consagraba el derecho de toda persona a que cualquier cuestión relacionada con sus derechos y obligaciones y cualesquiera cargo penal que se le imputen sean sometidos a un tribunal independiente e imparcial que resuelva en un plazo razonable,

Con arreglo al capítulo 9.4.6 del Marco Constitucional, los jueces debían ser independientes e imparciales y tienen prohibido asumir cualquier otro empleo.



La organización de los tribunales era<sup>172</sup> (y es también actualmente) al amparo del Marco Constitucional, esencialmente la que estaba en vigor antes del conflicto de 1999. Se componía de tribunales ordinarios y tribunales de faltas.

Los tribunales ordinarios son el Tribunal Supremo (que tiene competencia tanto originaria como de apelación; cinco juzgados de distritos también con competencia originaria y de apelación); dos juzgados de distrito comerciales (aunque sólo uno llegó a funcionar); y los juzgados municipales, (con competencia en primera instancia únicamente). Los tribunales de faltas estaban subordinados a la jurisdicción de apelación exclusiva del Alto Tribunal de Faltas.

Las principales leyes en vigor en Kosovo, antes de la Declaración Unilateral de Independencia, que regían el establecimiento y la competencia de los tribunales eran:

- i) La Ley de tribunales ordinarios, (publicada en La Gaceta Oficial de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo (PASK) número 1978/21)
- ii) La Ley de faltas, (Gaceta Oficial de la PASK 1979/23, en la forma enmendada); y Reglamento N° 2000/59 por el que se enmienda el Reglamento 1999/24 de la UNMIK sobre la legislación aplicable en Kosovo.
- iii) El reglamento sobre la actividad interna de los tribunales, (Gaceta Oficial de la PASK 1981/07, promulgado en virtud del artículo 62 de la Ley de tribunales ordinarios).

Como aclaración adicional, vale la pena indicar que la legislación mencionada en los incisos i) y iii) antes citados se aplicaba al Tribunal Supremo y a los juzgados de distrito, comerciales y municipales. La mencionada en el inciso ii) se refiere a los

---

<sup>172</sup> La base jurídica del mantenimiento de esta organización se deriva de las disposiciones del Reglamento N° 1999/24, de 12 de diciembre de 1999, sobre la legislación aplicable en Kosovo (Reglamento N° 1999/24) en su versión enmendada por el Reglamento N° 2000/59.

tribunales de faltas y al Alto Tribunal de Faltas. Además, el capítulo 2 del Código de Procedimiento Penal Provisional prescribía la competencia jurisdiccional de los tribunales en los procesos penales y en la reglamentación del procedimiento penal.

El Ministerio de Servicios Públicos (MSP), que se creó en virtud del Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo, desempeñaba la responsabilidad general de la administración de los tribunales, los servicios de la fiscalía y el servicio penitenciario. Sus atribuciones se traspasaron al Ministerio de Justicia y al Consejo Judicial de Kosovo.

Podemos destacar, en lo concerniente al Consejo Judicial de Kosovo, que era el órgano responsable de la decisión en lo relativo a la promoción y traslados de los jueces, así como en los procedimientos disciplinarios que a éstos afecten. En cuanto a su composición, y siguiendo la filosofía garantista del Marco Constitucional, para con las diferentes étnias de Kosovo, al menos el 15 por ciento de la Corte Suprema de Kosovo y jueces de distrito estaba comprendido entre la comunidades no mayoritarias de la región.

Consideramos particularmente importante detenernos ahora para reflexionar sobre el sistema de municipalidades establecido por la UNMIK y al amparo del Marco Constitucional previsto para Kosovo, dado que por la especial idiosincrasia de la región, la vida real (en cuanto a lo político, lo social y lo económico) de Kosovo se realiza en el ámbito municipal, más incluso que en instancias políticas de mayor calado, donde muchas veces (y hablamos del concreto caso de Kosovo) se legisla de forma teórica, viviendo el pueblo de espaldas o al menos sin prestar demasiada atención a su circunstancia política oficial. No digamos cuando nos referimos a la minoría serbia, en la que este proceso se multiplica exponencialmente, ya que ese conjunto de población vive cotidianamente en su gran mayoría totalmente al margen de la realidad política oficial de Kosovo y se circunscribe al devenir diario de su ciudad.

Así, La organización y las funciones de los municipios de Kosovo se establecían en el Reglamento N° 2000/45 sobre la autonomía municipal de Kosovo. Los municipios se definían como la unidad territorial básica del Gobierno autónomo local de Kosovo, que "ejercerá todas las facultades que no estén expresamente reservadas al Organismo Central". Los municipios debían reglamentar y administrar los asuntos públicos de su territorio dentro de los límites que fije el ordenamiento jurídico y velar por que se den las condiciones necesarias para que todos los habitantes de Kosovo lleven una vida pacífica y normal. Todos sus órganos y organismos tenían la obligación de velar por que sus habitantes gocen de todos los derechos y libertades sin distinción de ninguna clase, ya sea por motivo de raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, convicciones políticas o de otra índole, procedencia nacional o social, patrimonio, nacimiento u otra condición, y porque disfruten de igualdad de oportunidades de empleo en todos los niveles de la administración municipal.

También debían promover la convivencia entre sus habitantes y crear las condiciones que permitan a todas las comunidades expresar, conservar y enriquecer su identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística.

Igualmente, el reglamento también disponía que la administración del municipio debía observar los derechos humanos y las libertades que figuran en el CEDH y sus Protocolos, así como en toda otra legislación que resultara pertinente.

Con arreglo al citado Reglamento N° 2000/45, cada municipio tiene dentro de su territorio responsabilidades en las siguientes esferas:

- a) Creación de condiciones locales básicas para el desarrollo económico sostenible.
- b) Planificación y uso de la tierra en las zonas urbanas y rurales.
- c) Expedición de licencias de obras de construcción y de obras de otra índole.
- d) Protección del medio ambiente local.

- e) Aplicación de las reglamentaciones de la construcción y de las normas de control correspondientes.
- f) Previsión de prestaciones en materia de servicios públicos e infraestructuras locales, incluidos abastecimiento de agua, alcantarillado y drenaje, tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos, carreteras locales, transporte local y servicios de calefacción local.
- g) Prestación de servicios públicos, como los servicios de bomberos y de emergencia.
- h) Administración de la propiedad municipal.
- i) Prestación de servicios de enseñanza preprimaria, primaria y secundaria.
- j) Atención primaria de la salud.
- k) Prestación de servicios sociales y de vivienda.
- l) Prestación de servicios de protección del consumidor y sanidad pública.
- m) Expedición de licencias de servicios e instalaciones, como los de esparcimiento, alimentación, mercados, ventas callejeras, transporte público local y taxis, caza y pesca y restaurantes y hoteles.
- n) Organización de ferias y mercados.
- o) Imposición y cambio del nombre de caminos, calles y otros lugares públicos.
- p) Provisión y conservación de parques públicos y espacios abiertos y cementerios.
- q) Aplicación de los reglamentos del Organismo Central, incluidos los relativos al catastro, los registros civiles, el censo de votantes y el registro mercantil.

Siguiendo con lo previsto en el mencionado Reglamento 2000/45, los municipios podían promulgar reglamentaciones municipales locales sobre asuntos de su competencia. Debían, así mismo, adoptar un estatuto que contenga disposiciones para la aprobación de reglamentaciones municipales previa consulta pública y su publicación.

Debemos destacar que el órgano representativo supremo del municipio es la Asamblea Municipal, que es elegida por sufragio directo. El número de miembros de la Asamblea Municipal varía en los distintos municipios según el número de habitantes, y su mandato es de cuatro años.

La Asamblea Municipal elige al Presidente del municipio, que convoca y preside las sesiones de aquélla. En los municipios donde viven una o más comunidades cuyos miembros no constituyan la mayoría de la población, la Asamblea Municipal designará un Presidente Adjunto Adicional de entre los miembros de esas comunidades. La Asamblea Municipal nombra a un Oficial Ejecutivo Jefe que reúna las calificaciones estipuladas en el estatuto y que, entre otras cosas, se encargue de los nombramientos, las condiciones de servicio y las destituciones de todos los empleados del municipio. La Asamblea Municipal también nombra una Junta Directiva, integrada por los jefes de los departamentos municipales y el Jefe de la Oficina de la Comunidad. La Junta Directiva asiste a la Asamblea Municipal y sus comités proporcionándole todos los datos e informes necesarios para la adopción de decisiones; asiste al Presidente y al Oficial Ejecutivo Jefe y aplica todas las decisiones del municipio.

Con arreglo al artículo 21 del Reglamento N<sup>o</sup> 2000/45, la Asamblea Municipal tiene tres comités obligatorios: un Comité de Política y Finanzas, un Comité de las Comunidades y un Comité de Mediación. La Asamblea Municipal también podía designar a otros comités y decidir su competencia y sus actividades. La composición del Comité de las Comunidades debía incluir tanto a miembros de la Asamblea como a representantes de las comunidades; cada comunidad que resida en el municipio debía estar representada como mínimo por un miembro del Comité de las Comunidades; la comunidad que constituya mayoría en el municipio debía estar representada por menos de la mitad del número de miembros del Comité de las Comunidades y la composición del número restante de miembros del Comité debía reflejar equitativamente el número de las demás comunidades del municipio. El Comité de Mediación debía estar integrado por un número igual de miembros de la Asamblea Municipal que no sean miembros

del Comité de las Comunidades en proporción equitativa de las comunidades minoritarias.

Este Comité de las Comunidades tenía por mandato velar por que en el territorio del municipio nadie que ejerza funciones públicas u ocupe un cargo público discrimine contra ninguna persona por cualquier motivo, como idioma, religión, origen étnico o asociación con una comunidad; todas las personas disfruten, en condiciones de igualdad, de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de igualdad de oportunidades de empleo en el servicio del municipio a todos los niveles; y en todos los niveles de la administración pública se refleje una proporción equitativa de representantes cualificados de las comunidades.

Igualmente, el Comité de las Comunidades debe promover los derechos e intereses de las comunidades de minorías que viven en el municipio y fomentar la diversidad en la sociedad.

También se debía establecer una Oficina de la Comunidad en aquellos municipios en que exista una comunidad cuyos miembros no sean mayoría pero constituyan una parte sustancial de la población. La Oficina de la Comunidad, que debe formar parte del municipio, se encargaba de reforzar la protección de los derechos de la comunidad y asegurar la igualdad de acceso de las comunidades a los servicios públicos en el plano municipal.

Como siempre, y en virtud de sus prerrogativas y competencias reservadas, el Representante Especial podía anular cualquier decisión municipal que considere contraria a la resolución 1244 o la legislación aplicable o en que no se tengan suficientemente en cuenta los derechos e intereses de las comunidades que no sean mayoría en el territorio del municipio. Podía también designar a otros miembros de la Asamblea Municipal si considera necesario hacerlo a fin de garantizar la representación de todas las comunidades.

Igualmente, podía (eso sí de forma excepcional) separar de su cargo al miembro de una Asamblea Municipal que haya cometido una falta grave de conducta en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, y amparándose en el citado Reglamento 2000/45 así como en sus propias prerrogativas, si el Representante Especial consideraba que una Asamblea Municipal adopta sistemáticamente medidas que no son propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir en paz y en condiciones de normalidad, contraviniendo de ese modo la resolución 1244, podía disolver la Asamblea y disponer la realización de nuevas elecciones.

En definitiva, como podemos observar, se traslada la normativa garantista de protección e integración de las minorías que se concreta en las instancias nacionales o centrales, al nivel de los municipios. Pensamos que, por cierto, muy acertadamente, ya que dado el carácter tribal de la sociedad kosovar, nada que no tenga su previa aceptación a nivel de clan o en una instancia local, puede llegar a funcionar de manera eficiente a nivel general o nacional.

### **6.3 EL MARCO CONSTITUCIONAL PREVISTO PARA KOSOVO.**

Como hemos señalado en el capítulo anterior, el 15 de mayo de 2001 el Representante Especial del Secretario General de UN (Hans Haekkerup) firmó el documento que constituye el “Marco constitucional” que las UN habían previsto para Kosovo y su Gobierno Provisional.

Se trata de un documento amplio, dividido en capítulos con una estructura asimilable a la de las modernas constituciones contemporáneas vigentes en la mayoría de las democracias actuales.

Comienza con un extenso preámbulo que incide de forma especial en el origen de la situación, las bases legales y los fundamentos fácticos en las que se ampara e

inspira el Marco constitucional y es seguido de 14 capítulos generales, alguno de ellos (el 9º “Instituciones provisionales de autogobierno”) desarrollado de forma especialmente extensa para reglar los distintos organismos que en él se detallan.

Vamos a intentar analizar cada uno de ellos, centrándonos con mayor detalle en los que consideramos más importantes, sobre todo con la perspectiva de la actual situación de Kosovo, es decir, con la UDI ya conformada y el dictamen de la CIJ emitido.

Comenzando por el Preámbulo, debemos destacar en primer lugar, que su firma se produce antes de que incluso vea la luz el informe Ahtisaari, fuente de inspiración de la UDI y de la propia Constitución de la República de Kosovo.

Así, son constantes las referencias en la “exposición de motivos” que supone el preámbulo del texto que conforma el Marco constitucional para Kosovo, a la autoridad del Representante Especial (SRGS), y al sometimiento a la Resolución 1244 (1999).

Por otra parte, y basándose en la mencionada Resolución 1244 (1999) y en lo en ella dispuesto, el Representante Especial (SRGS) conforma el Marco constitucional previsto para Kosovo partiendo de una realidad histórica, legal, constitucional y tomando en consideración las legítimas aspiraciones del Pueblo de Kosovo de vivir en libertad, en paz y en amigable convivencia con el resto del pueblos de la región.

En este sentido, también debemos destacar que el Documento menciona de forma exhaustiva los distintos Acuerdos y Convenios internacionales que hacen referencia a la protección de los niños, de las minorías, de los Derechos humanos, a la no discriminación racial, o de las mujeres...etc<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> “ ...Taking into account the Charter of the United Nations; the Universal Declaration on Human Rights; the International Covenant on Civil and Political Rights and the Protocols thereto; the Convention on the elimination of all forms of Racial Discrimination; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; the Convention on the Rights of the



Por otro lado, el Preámbulo hace especial hincapié en considerar que el ejercicio de las competencias de autogobierno que se vayan transfiriendo a las autoridades provisionales de Kosovo, en modo alguno pueden afectar o disminuir la autoridad última del SRGS para la correcta implementación de la Resolución 1244 (1999).

Incide igualmente en la dinámica que se ha desarrollado en Kosovo desde la llegada de la Administración interina de UN en la región, que ha consistido en trabajar y asistir a la población de Kosovo, siempre con vistas a traspasar paulatinamente las responsabilidades de gobierno a una Administración provisional kosovar, con la perspectiva cierta de alcanzar el mayor desarrollo posible de autogobierno en Kosovo en las áreas ejecutivas, legislativas y judicial, que a su vez, deberán ser establecidas a través de la voluntad del Pueblo de Kosovo mediante elecciones libres y democráticas.

El objetivo final que determina la “hoja de ruta” en la que consiste el Marco constitucional no es otro que, siempre bajo los límites de la Resolución 1244 (1999) de UN, alcanzar las condiciones para una pacífica convivencia de todos los habitantes de Kosovo, con la vista puesta en lograr un futuro estatus para la región a través de un proceso que en un período de tiempo adecuado (nótese que sin especificar cuanto ni cuando) tomando en cuenta todos los factores relacionados al principio como aspectos esenciales de la realidad de Kosovo e incluyendo la voluntad del Pueblo de Kosovo (esto es particularmente importante para lo que ahora sabemos que ha ocurrido en Kosovo, que no es otra cosa que la UDI).

Por último, el preámbulo del Documento expresa en párrafo aparte, como para indicar la importancia de lo que ahí se menciona, el reconocimiento de la necesidad

---

Child; the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto; the European Charter for Regional or Minority Languages; the Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities; and other relevant principles reflected in internationally recognized legal instruments”... Preámbulo de el Marco Constitucional previsto para Kosovo.

tanto de proteger los derechos de todas las Comunidades de Kosovo y de sus miembros, como la necesidad de facilitar el retorno seguro de los refugiados y desplazados a sus hogares y asegurar el ejercicio de su derecho a recobrar sus posesiones y propiedades, así como preservar y crear las condiciones de libre movilidad por el territorio de todas las personas.

Igualmente, y como paso previo al desarrollo del articulado del Documento, el SRSB indica la importancia de crear un libre, abierto y seguro entorno que permita la participación de todas las personas, incluyendo los miembros de aquellas Comunidades en proceso de establecimiento en el territorio, en las instituciones democráticas de autogobierno de Kosovo.

Así pues, partiendo de estas premisas, se desarrolla el articulado del Marco Constitucional previsto para Kosovo.

El artículo 1 contiene las premisas básicas sobre que cosa pretende la Comunidad Internacional, sea Kosovo. A destacar su artículo 1.1 que indica que Kosovo bajo una administración internacional interina, se configura, junto con su pueblo, como una entidad<sup>174</sup> única, histórica, legal, cultural y lingüísticamente hablando.

El artículo 1.2 completa esta definición determinando que Kosovo es un territorio indivisible, que a través de las Instituciones Provisionales de Autogobierno (*“establecidas por este Marco constitucional”*) ejercerá sus responsabilidades.

Es decir, estos dos artículos iniciales del Documento abren el camino pero sin condicionarlo a lo que después confirmará tanto el Plan Ahtisaari como la propia UDI y la posterior Constitución de la República de Kosovo (una única nación indivisible con una única historia, y una única estructura legal, como principales atributos configuradores de la nueva nación).

---

<sup>174</sup> Nos parece necesario destacar la indefinición que supone el empleo del término “entidad” para referirse a Kosovo, pareciendo evitar a ciencia cierta cualquier denominación que implique significado mas comprometido, políticamente hablando.

El artículo 1.4 deja claro que Kosovo deberá ser gobernado democráticamente a través de los cuerpos e instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, de acuerdo a lo estipulado por la Resolución 1244 (1999), a la que sistemáticamente se hace referencia como inspiradora y norma última del desarrollo de cualquier aspecto del autogobierno de Kosovo.

El artículo 1.5 enumera las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo que son:

- a) La Asamblea
- b) El Presidente de Kosovo
- c) El Gobierno de Kosovo
- d) Los Tribunales de Kosovo
- e) Otras instituciones mencionadas en este Documento.

Se establece en el artículo 1.6 que la sede de las Instituciones Provisionales de Autogobierno será Prístina y se establece en el 1.7 que las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo solo podrán usar los símbolos que sean permitidos por la UNMIK.

El Capítulo 2 regula los Principios que deberán ser observados por las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo. En resumen, determina que el ejercicio de su autoridad será acorde con lo estipulado en la Resolución 1244 (1999), que deberán promover y respetar el imperio de la Ley, los derechos humanos y las libertades, observar los principios democráticos y de reconciliación y promover y respetar asimismo el principio de la división de poderes (legislativo, judicial y ejecutivo).

Se dedica el Capítulo 3 al desarrollo del respeto por los Derechos Humanos. Este Capítulo norma la no discriminación de todas las personas de Kosovo, sin ningún tipo de diferenciación y su igualdad ante el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Incluye una relación de Tratados, Acuerdos y Convenios

internacionales que afectan a estos aspectos de los Derechos Humanos y que deben ser respetados por las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo.

Se indica que lo estipulado en esos convenios internacionales<sup>175</sup> será de aplicación directa en Kosovo, como parte de su “hoja de ruta” Constitucional.

Por último este Capítulo regula en su artículo 3.3 el derecho de todos los refugiados y desplazados a retornar a sus hogares así como a recobrar sus propiedades y posesiones personales. Las autoridades de Kosovo, (indica el mencionado artículo 3.3) en unión de cualquier otro organismo internacional adecuado, están obligadas a promover y dar soporte a ese derecho.

El Capítulo 4 está dedicado a los derechos de las Comunidades existentes en Kosovo y sus miembros.

Existen una disposiciones básicas o generales, que determinan que las diferentes Comunidades de Kosovo tendrán derecho a preservar sus propias identidades culturales, religiosas, lingüísticas y étnicas; Igualmente, sus miembros tendrán el derecho de declarar su pertenencia a cualquiera de estas comunidades (o su no pertenencia) y esta declaración (o no declaración) no podrá constituir motivo de menoscabo de cualquiera de sus derechos como ciudadano de Kosovo.

Igualmente, entre esas disposiciones básicas o generales del Capítulo 4, el Documento determina que las autoridades de Kosovo deberán promover la coexistencia y dar apoyo a la reconciliación entre las distintas comunidades y crear las condiciones necesarias para preservar, proteger y desarrollar las identidades de aquellas.

---

<sup>175</sup> Se relacionan los siguientes Tratados; Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, Libertades Fundamentales y sus protocolos; Convenio Internacional para los Derechos civiles y políticos; Convenio para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Convenio para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres; Convenio para los Derechos del niño; Carta Europea

Se hace especial hincapié en la obligación de las autoridades de Kosovo de promover la protección de la herencia cultural de las distintas comunidades sin ningún tipo de discriminación.

En cuanto a las disposiciones concretas, el artículo 4.4 desarrolla todos los derechos que los miembros de las distintas Comunidades tienen reconocidos al amparo del Marco Constitucional.<sup>176</sup>

Los artículos 4.5 y 4.6 procuran la protección de todos esos derechos de los miembros de las Comunidades que se han relacionado en el artículo precedente y la obligación de las autoridades de Kosovo de preservarlos, bajo la autoridad del SRGS.

El Capítulo 5 está dedicado a las responsabilidades de las Autoridades Provisionales de Autogobierno de Kosovo. Se detalla en él todo el conjunto de actividades y sectores sobre los cuales tendrán responsabilidad directa las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo.

Así, el artículo 5.1 detalla los campos sobre los cuales actuarán dichas Instituciones y que son: Política económica y Fiscal; Operativa de fronteras, Comercio doméstico e internacional; Industria; Educación, ciencia y tecnología; Juventud y deporte; Cultura; Salud; Trabajo y bienestar social; Familia, mayores y niños; Transporte,

---

para protección de las lenguas regionales de las minorías; Convenio Europeo para la protección de las minorías nacionales.

<sup>176</sup> Se relacionan derechos como; Usar su propia lengua y alfabeto libremente en todas las instituciones públicas de Kosovo; Recibir la educación en su propia lengua; Acceder a la información en su propia lengua; Gozar de igualdad en el acceso a los servicios públicos en cualquier nivel; Usar los símbolos públicos de acuerdo a la Ley; Establecer asociaciones para promover los intereses de su Comunidad... y así hasta 16 apartados diferentes que implican un delicado tratamiento de los derechos de los miembros de las distintas Comunidades existentes en Kosovo. Ver para mayor información el Artículo 4.4 del Marco Constitucional previsto para Kosovo.( [www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm))

correos, telecomunicaciones e tecnologías de la información; Servicios y administración pública; Agricultura, bosques y desarrollo rural; Estadística; Planes territoriales; Turismo; Buen gobierno, derechos humanos e igualdad de oportunidades; Asuntos de los no residentes.

El artículo 5.2 relaciona con mayor concreción las responsabilidades de las Instituciones provisionales de Kosovo en el área de la administración local.

El 5.3 determina igual aspecto para el área de la administración judicial, el 5.4 lo relativo a los medios de comunicación, y el 5.5 regula el área de protección civil y emergencias.<sup>177</sup>

El artículo 5.6 expresa la responsabilidad de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo en materia de relaciones internacionales, matizando que la cooperación externa e internacional, incluye la negociación y firma de acuerdos internacionales, pero que esta actividad estará coordinada por el SRGS.

El artículo 5.7 determina la obligación de las Instituciones Provisionales de Kosovo de alinear su legislación (y su práctica) en todas aquellas áreas de su responsabilidad, de acuerdo a las normas europeas e internacionales, generalmente aceptadas, con la perspectiva de facilitar el acercamiento económico, y social entre el pueblo de Kosovo y los otros pueblos de Europa. El respeto por esas normas estándares serán, dice el mencionado artículo 5.7, la base para el desarrollo de las relaciones entre Kosovo y las Comunidades o países de la zona Euro atlántica.

El capítulo 6 se ocupa de la regulación del mantenimiento de la ley y el orden. Se compone de un solo párrafo, sin articulado, y determina que el Servicio de Policía de Kosovo estará bajo la supervisión del SRSG y el UNMIK y deberá contribuir en el esclarecimiento y prevención de los crímenes así como participar en la protección y seguridad pública.

Con el soporte y ayuda de la Comunidad Internacional, el Cuerpo de Policía de Kosovo deberá ir desarrollándose con el fin de poder adquirir capacidades en la prevención de crímenes, información e investigación criminal, lucha contra el crimen organizado...etc. Gradualmente, el Cuerpo de Policía de Kosovo deberá ir asumiendo estas tareas, en la medida que aumenten o se desarrollen sus capacidades.

Existe una vaga mención en el Capítulo 7 al Cuerpo de Protección de Kosovo, que se articula como un servicio de emergencias, para responder en caso de desastres, y asistencia humanitaria en general.

El Capítulo 8 es especialmente importante porque desgana los poderes y responsabilidades reservadas al SRGS.<sup>178</sup> Como preámbulo, se menciona que los poderes y responsabilidades atribuidos a las Instituciones Provisionales de Kosovo no incluyen algunas de ellas que están exclusivamente reservados al SRGS.

Entre ellos podemos destacar como más relevantes los siguientes;

- a) Completa autoridad para evaluar que los derechos de las Comunidades están completamente protegidos.
  
- b) Disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones cuando las Instituciones Provisionales actúen de manera no acorde con la Resolución

---

<sup>177</sup> (se pueden consultar ambos artículos en [www.unmikonline.org/constframework.htm](http://www.unmikonline.org/constframework.htm)).

<sup>178</sup> Véase, UNMIK/REG/2001/9, párrafo 9.1.45., dentro de la Sección 1, Capítulo 9 y UNMIK/REG/2001/9, párrafos 9.2.1. a 9.2.9., dentro de la Sección 2, Capítulo 9. Estos dos reglamentos regulan, a su vez, dos de las más importantes facultades reservadas al SRGS, como eran la promulgación de las leyes emanadas desde la Asamblea de Kosovo, (que no entraban en vigor hasta esa sanción del SRGS) y las facultades ejecutivas, que aunque formalmente recaen en el Gobierno de Kosovo, de hecho, son supervisadas y aprobadas, en última instancia por el omnipresente SRGS.

1244 (1999).

c) Será la última autoridad para la fijación de los parámetros de política financiera y para aprobar el Presupuesto de Kosovo.

d) Responsabilidad sobre política monetaria

e) Establecer acuerdos para la auditoría externa independiente del Presupuesto de Kosovo

f) Ejercer el control y la autoridad sobre el Servicio de Fronteras de UNMIK

g) Última autoridad para cesar o promover el nombramiento de jueces y fiscales

h) Ejercer determinadas responsabilidades en materia internacional, en el campo legal

i) Ejercer el control y la autoridad sobre el Cuerpo de Protección de Kosovo

j) Concluir acuerdos y tratados internacionales con otros países o con organizaciones internacionales

k) Control y autoridad sobre el Registro de Propiedades, incluidas las reclamaciones sobre bienes inmuebles

Y un considerable número más de atribuciones y/o responsabilidades que en definitiva convierten al SRSG en la última y definitiva autoridad en los más importantes o determinantes aspectos de la vida de Kosovo, regulando, y/o supervisando cualquier actividad relevante en materia de seguridad, comercio, fiscalidad, relaciones internacionales, fronteras, emigración y retorno de refugiados, propiedades...etc.



Por otro lado, el artículo 8.2 detalla aquellas actividades en las que el SRGS actúa en coordinación con las Instituciones Provisionales de Kosovo, tales como, la regulación de la posesión de armas de fuego por la población, seguridad y orden público (doméstico), emergencias y protección civil...<sup>179</sup>

El Capítulo 9 se ocupa de la Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo, propiamente. Este Capítulo se halla dividido en secciones cuyo detalle es el siguiente;

La Sección 1 se ocupa de la Asamblea.

Se concreta en esta sección que cosa sea este Órgano<sup>180</sup>, su composición (120 miembros elegidos por votación secreta) y el mecanismo de elección de sus miembros, con las características de su composición. Así, se deben reservar de sus 120 escaños, 20 para los representantes de las Comunidades no albanesas de Kosovo, de manera que 10 de esos 20 escaños sean obligatoriamente para representantes de la Comunidad serbia de Kosovo, y los otros 10 se repartirán entre la Comunidad Romaní, Ashkalí y Egipcia (4 escaños) la Comunidad Bosniaca (3 escaños) la Turca (2 escaños) y la Goraní (1 escaño).

---

<sup>179</sup> Cumpliendo con la Resolución 1244, la UNMIK, se abrogó desde un primer momento de los poderes de la provincia, en la persona del Representante Especial del Secretario de Naciones Unidas (SRGS). La primera normativa de la UNMIK al respecto fue la REGULATION NO. 1999/1 de 25 de julio de 1999. Desde entonces se produjo una evolución política en la provincia y se han traspasado muchas competencias tal y como hemos analizado en el capítulo anterior, a las instituciones provisionales de autogobierno. Aquella primera normativa confería poderes omnímodos a la UNMIK, que comprendían el poder legislativo, ejecutivo y la administración de poder judicial, y que serían ejercidos por el SRGS. El representante especial estaba facultado incluso (aparte de para todos los poderes relacionados en el texto de este capítulo) para nombrar o remover al personal que desempeñaba cargos públicos, de acuerdo a las normas existentes y en vigor promulgadas por UNMIK.

<sup>180</sup> "The Assembly is the highest representative and legislative Provisional Institution of Self-Government of Kosovo". Artículo 9.1.1 del Marco Constitucional previsto para Kosovo.

Igualmente ese Capítulo (artículos 9.1.4 y 9.1.5) determina la duración (3 años) de cada Legislatura, y la capacidad del SRSG de disolver la Asamblea, junto con el acuerdo de al menos dos tercios de los miembros de la misma.

A continuación esta sección concreta la capacidad de las personas para ser elegibles, y que será la misma que la de poder votar, con algunas excepciones como ser miembro de la Comisión Central Electoral, ser miembro del Cuerpo de Protección de Kosovo o de la Policía de Kosovo, ser juez o fiscal, o en definitiva estar inhabilitado por sentencia judicial.

Además esta parte del Documento trata sobre la Presidencia de la Asamblea, que estará formada por 7 miembros de la misma que serán elegidos de acuerdo a los siguientes criterios;

- a) Dos miembros de entre los pertenecientes al partido o coalición más votado.
- b) Dos miembros de entre los pertenecientes al segundo partido o coalición que haya sido más votado.
- c) Un miembro de entre los pertenecientes al tercer partido o coalición por número de votos.
- d) Un miembro de entre los partidos que pertenezcan a la Comunidad serbia de Kosovo.
- e) Un miembro de entre los partidos que pertenezcan a las Comunidades que no sean ni albanesas ni serbias de Kosovo.

El artículo 9.1.9 se ocupa del Presidente de la Asamblea, y concreta que será un miembro del partido o coalición más votado.

El Capítulo 9 se dedica a continuación en sus artículos 9.1.10 a 9.1.22 la regulación de los distintos Comités de la Asamblea de Kosovo, entre los que podemos destacar como principales, el Comité de Derechos de las Comunidades, el Comité de Presupuestos, el Comité Operativo, y el Comités de Portavoces.

Los artículos 9.1.23, 9.1.24 y 9.1.25 tratan sobre los derechos, inmunidades y retribuciones de los miembros de la Asamblea de Kosovo, y en ellos se determina que todos los miembros de la misma gozan de los mismos derechos para proponer o iniciar borradores de leyes y/o resoluciones, participar en las votaciones, en los debates parlamentarios y en general en todos los procedimientos de la Asamblea.

En cuanto a la inmunidad, se articula (en cuanto a procesos civiles y penales) sobre todos aquellos actos de los miembros de la Cámara que deban ejercer en función de su cargo, excepto aquellos que promuevan o conduzcan a fomentar la violencia entre las Comunidades de Kosovo.

Por último el artículo 9.1.25 indica que todos los miembros de la Asamblea de Kosovo recibirán un salario por su trabajo en la misma y en sus Comités.

Los artículos que discurren entre el 9.1.28 al 9.1.31 regulan tanto las responsabilidades de la Presidencia de la Asamblea como las del propio Presidente de la misma.

Desde el artículo 9.1.32 al 9.1.45 se detallan los procedimientos para la aprobación de las leyes, con sus características particulares en cuanto a requisitos, facultades de proposición, votaciones...etc.

Es muy importante hacer notar que las leyes entraban en vigor un día después de su promulgación por el SRSG, que es quién sancionaba definitivamente lo aprobado en la Asamblea (artículo 9.1.45 y anteriores).

Es interesante destacar también el artículo 9.1.49, que determina que las dos lenguas oficiales de la Asamblea serán el albanés y el serbio, y que todos los documentos deberán ser impresos en ambos idiomas. Además se procurará que aquellos documentos oficiales que puedan afectar a otras Comunidades distintas de la serbia o albanesa, sean impresos igualmente en su lengua propia.

La Sección 2 del Capítulo 9 de Documento se ocupa del Presidente de Kosovo.

A lo largo de los artículos 9.2.1 al 9.2.9 se desarrollan las características de la figura del Presidente, que es investido de la máxima representación del Pueblo de Kosovo, como garantía de su unidad y del funcionamiento democrático de las Instituciones Provisionales de Autogobierno.

Se regula la duración de su mandato, que será de 3 años y su capacidad de representación internacional, en coordinación con el SRSG.

Igualmente se determina su inmunidad, como resultado del ejercicio de sus atribuciones y su la prohibición de ejercer cualquier otro oficio o empleo. En caso de incapacidad, será sustituido por el Presidente de la Asamblea.

En cuanto a la votación y requerimientos establecidos para la elección del Presidente de Kosovo nos remitimos al artículo 9.2.8 del Documento.<sup>181</sup>

El artículo 9.2.9 al fin, determina las causas del término del mandato del Presidente, que son las clásicas de, completar su tiempo de mandato, por muerte, por dimisión o por cese promovido por al menos los votos de los dos tercios de la

---

<sup>181</sup> “ The President of Kosovo shall be elected by the Assembly by secret ballot. A nomination for the post of President of Kosovo shall require the support of the party having the largest number of seats in the Assembly or of at least 25 members. The Assembly shall elect the President of Kosovo by a two-thirds majority of the

members of the Assembly. If after two ballots a two-thirds majority is not obtained, in the following ballots a majority of the votes of all members of the Assembly shall be required for election”.

mayoría de los miembros de la Asamblea.

La Sección 3 del Documento regula el Gobierno de Kosovo.

No presenta sorpresas de contenido el articulado que discurre entre los apartados 9.3.1 y 9.3.19, en los cuales se regulan aspectos como;

- a) Las responsabilidades del Gobierno, que será básicamente la de ejercer el poder ejecutivo emanado de la Asamblea implementando lo dispuesto por las leyes que en ella se aprueben y bajo el amparo del presente Documento.
- b) Los ministerios y agencias, es decir, la creación de cuantos ministerios y agencias estatales sean necesarias para ejercer la labor de gobierno.
- c) Se regula igualmente la incompatibilidad del Primer Ministro y de los restantes ministros también mientras ejerzan como tales, prohibiéndoseles cualquier actividad a tiempo completo y aquellas a tiempo parcial que resulten incompatibles con su cargo público.
- d) La elección del Primer Ministro corresponde al Presidente de Kosovo, previa consulta a los distintos partidos, y a su vez, el Primer Ministro elegirá a su Gobierno.

Y en definitiva todos los aspectos clásicos de la composición y funcionamiento del Gobierno en sede parlamentaria, como las mociones de censura (artículos 9.3.10 y 9.3.11), los cambios en la composición del Gobierno ( artículos 9.3.12 y 9.3.13) procedimientos y tareas (artículos 9.3.14 a 9.3.16) lenguas oficiales del Gobierno, que serán la serbia y la albanesa (artículo 9.3.18) así como las de las demás Comunidades cuyos miembros que sean parlamentarios podrán expresarse en ellas, aún siendo distintas a la serbia o a la albanesa.

El artículo 9.3.19 repite el concepto de inmunidad empleado para los miembros de

la Asamblea, es decir, los miembros del Gobierno presentan inmunidad, tanto civil como penal, en su calidad de tales, y en el ejercicio de su actividad, pero siempre que sus actos no conduzcan claramente a fomentar la violencia entre Comunidades.

La Sección 4 regula la Administración de Justicia en Kosovo. Esta Sección abarca desde el artículo 9.4.1 al 9.4.11 y se divide, a su vez, en títulos como la “estructura de los tribunales”, (que serán los encargados de aplicar la administración de justicia de acuerdo a las leyes, tal y como reza el artículo 9.4.1) con expresión de su división (Tribunal Supremo de Kosovo, Tribunales de Distrito, Tribunales Municipales, y Tribunales de Menor cuantía), “ Procedimientos de los Tribunales” (que, salvo especificidades particulares, los procesos en Kosovo serán públicos) “jueces y fiscales” (que deberán ser imparciales, con dedicación exclusiva, podrán ser juristas reconocidos con una alta categoría moral y adecuada cualificación profesional, y deberán representar, en general, a la diversidad del Pueblo de Kosovo). Es importante destacar que las facultades de nombramiento y cese de los jueces y tribunales recaen en el SRSG, a petición del Consejo Judicial de Kosovo y aprobado por la Asamblea.

Por último debemos destacar el artículo 9.4.11 que regula una Sala Especial del Tribunal Supremo y que está dedicada a juzgar actos relacionados con materias objeto de este Marco Constitucional, ejerciendo de función de control constitucional. Este artículo determina los casos en los que debe actuar esta Sala Especial.

*"9.4.11 La Sala Especial del Tribunal Superior tiene que decidir:*

*(a) A petición del Presidente de Kosovo, cualquier miembro de la Presidencia de la Asamblea, las comisiones de la Asamblea, no es incompatible con menos de cinco miembros de la Asamblea, o del Gobierno, si cualquier ley aprobada por la Asamblea Constituyente es con este marco, incluyendo los instrumentos jurídicos internacionales se especifica en el capítulo 3 sobre los Derechos Humanos;*

*(b) En caso de controversias entre las instituciones provisionales del gobierno autónomo, o entre una Institución Provisional de Autogobierno y un Comité de la Asamblea, uno o más miembros de la Presidencia de la Asamblea, o uno o más miembros de la Asamblea sobre el alcance de sus derechos y obligaciones bajo este marco constitucional;*

*(c) A petición de un órgano independiente o de la oficina a que se refiere en los capítulos 10 y 11, si una decisión de una Institución Provisional de Autogobierno viola la independencia y la responsabilidad del órgano competente independiente o en la oficina, y*

*(d) A petición de la Oficina del Ministerio Público, ya sea un acto de un miembro de la Asamblea, un miembro del Gobierno o el Presidente de Kosovo constituye un acto oficial y, como tal, está cubierto por la inmunidad en virtud de este marco constitucional. "*

Llegamos ahora al capítulo 10 del Documento que regula la figura del “Defensor del Pueblo” y que en el caso de Kosovo, está especialmente dedicado a la defensa de las violaciones sistemáticas acontecidas en la Región sobre las Comunidades, sus miembros, la discriminación sufrida en razón de su pertenencia a ellas, la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales...etc. El funcionamiento sería el equivalente a el de cualquier “Ombusperson” de las actuales constituciones contemporáneas, pero con la particularidad de la supervisión del UNMIK y su legislación para la investigación y toma de medidas preventivas en tales materias.

El Capítulo 11 desarrolla los Cuerpos independientes y Oficinas, como la Comisión Central Electoral, el Consejo Judicial de Kosovo, la Oficina del Auditor General, la Autoridad Bancaria y de Pagos de Kosovo, la Comisión de Medios Independientes y sobre todo, de vital importancia en el tiempo en el que se dictó este Marco Constitucional, el Registro de Propiedades y la Comisión de Reclamaciones de Propiedades. Se determina en el artículo 11.2 que todas estas Oficinas o Cuerpos independientes, establecidos por Ley, tendrán las facultades y poderes que esa Ley les otorgue.

El Capítulo 12 se encarga de regular la Autoridad del SRSG. Resumiendo viene a decir que el ejercicio de las responsabilidades de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo bajo este Marco Constitucional no afectarán ni menoscabarán la autoridad del SRSG, para implementar la Resolución 1244 (1999).

El Capítulo 13, determina la misma cosa, pero para la KFOR, y dice que igualmente este Marco Constitucional no afectará a la autoridad de la KFOR, en orden a que se pueda cumplir el mandato previsto por la Resolución 1244 (1999).

El Capítulo 14 contiene las disposiciones finales, que podemos resumir en:

- a) En caso de disconformidad entre lo dispuesto por este Documento y cualquier Ley de la Asamblea, prevalecerá el Marco Constitucional.
- b) El SRSG tomará todas las medidas necesarias para facilitar la transferencia de poderes y responsabilidades a las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo.
- c) El SRSG, por propia iniciativa podrá requerir el apoyo de los dos terceras partes de los miembros de la Asamblea para efectuar modificaciones o enmiendas a este Marco Constitucional.
- d) El serbio, albanés e inglés utilizado en este Documento son igualmente auténticos. En caso de conflicto, prevalecerá la versión en inglés. El Documento será también publicado en Bosnio y Turco.

En definitiva, hemos querido ser especialmente exhaustivos en el análisis del Marco Constitucional previsto para Kosovo, porque a la luz de lo acontecido años mas tarde, y que ahora conocemos, ha resultado definitivamente inspirador, tanto del propio Plan Ahtisaari como de la mismísima Constitución de Kosovo, de abril de 2008, la cual, sistemáticamente replica lo normado en el Documento que en mayo de 2001 se estableció como “Hoja de ruta constitucional” para el desarrollo del futuro estatus de Kosovo.



Una reflexión crítica del Marco Constitucional previsto para Kosovo nos llevaría a afirmar que, en primer lugar, interpreta el mismo papel que una Constitución al uso, tal y como se conoce en el Derecho comparado y pretende establecer un germen de administración local donde habrá de arraigar la futura administración permanente, una vez se aclare el estatus político de la provincia.

Por otra parte, y aún siendo cierto lo afirmado en el párrafo anterior, El Marco Constitucional no deja de ser un sistema tutelado (limitado) por cuanto, de acuerdo a sus capítulos 12 y 13, el ejercicio de las responsabilidades de las Instituciones Provisionales de Autogobierno no afectará ni disminuirá la autoridad del SRGS para asegurar la plena implementación de la Resolución 1244 (1999), pudiendo el SRGS supervisar dichas instituciones y adoptar las medidas apropiadas si sus acciones fueran contrarias a la Resolución 1244 (1999) o al Marco Constitucional.

Igualmente, y esto abunda en la limitación de facultades que el Marco constitucional otorga a las Autoridades Provisionales de Kosovo, tampoco afectará lo en él contenido, a la autoridad de la KFOR en orden a ejecutar su cometido de conformidad con la Resolución 1244 (1999) y al Acuerdo Técnico Militar (Acuerdo Kumanovo).

Para concluir, estamos ante un documento que sentó las bases tanto de la transición que se produjo en Kosovo desde la pura tutela militar de la OTAN a la gestión de la Provincia bajo las directrices de una Administración Autónoma con Instituciones de autogobierno provisionales, supervisada por UN por medio de la indiscutible autoridad del SGRS, y que desembocó en la Constitución de Kosovo, cuya normativa se inspira en el propio Marco Constitucional de 2001 (y que, dicho sea de paso, también sirvió de documento base del Plan Ahtisaari de 2007).

Como tal documento, hay que reconocerle el mérito intrínseco que atesora, como mecanismo normativo regulador de la vida civil de Kosovo durante tan largo

JAVIER JORDÁ GARCÍA

período de tiempo (en puridad, desde 2001 y hasta la UDI) independientemente de su real autonomía como norma, ya que siempre ha estado sujeta a la sanción y aprobación definitiva de UN, a través de su SRGS.

# 7

## El debate respecto al futuro estatus de Kosovo.

---

En este capítulo intentaremos presentar las diversas alternativas que los diferentes actores involucrados en la cuestión del futuro estatus de Kosovo han ido proponiendo o presentando a lo largo de los últimos casi diez años.

Estas distintas alternativas han sido sucesivamente formuladas, incluso por parte de los mismos actores, a lo largo del tiempo, variando incluso de forma muy sustancial en relación a las posiciones mantenidas por un mismo actor según transcurrían los años.

En definitiva, todas estas variaciones de posiciones y las diversas soluciones que se han barajado, consensuadas o enfrentadas, según el caso, por las partes implicadas han tenido siempre como finalidad última el otorgamiento a Kosovo de un estatus definitivo que se adecuara a los particulares intereses de la parte proponente, ya que indudablemente, todas las propuestas han estado impregnadas de intereses propios los cuales en numerosas ocasiones se nos hace difícil entender que realmente coincidan con los intereses que objetivamente debían ser los que determinarían el futuro estatus de Kosovo.

Hemos ordenado las siguientes alternativas según una secuencia que nos ha parecido oportuna, empezando por las opciones más compatibles con el status quo existente en la región a finales de los noventa para terminar con aquellas cuya implementación habría supuesto cambios de mayor calado y trascendencia, lo cual no quiere decir ni que sea la mejor, ni que el orden elegido implique para nosotros una mayor o menor preferencia, o que una goce más que otra del consenso entre

los diferentes actores implicados.

### **7.1 UN NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA KOSOVO.**

Analizaremos en primer lugar la alternativa que era aparentemente mas sencilla y ciertamente mas conservadora: la de desarrollar un nuevo Estatuto de Autonomía para Kosovo, incluyendo en él básicamente las prerrogativas que perdió en 1989, pero manteniendo al territorio dentro de la República de Serbia, ahora ya un estado independiente, después de la disolución en 2006 de la última Yugoslavia.

Esta podía parecer una opción válida, observada desde el exterior, pero planteaba el irresoluble problema de que no contaba con la aprobación de los líderes albaneses de Kosovo, ni tampoco de la población en general. La razón es sencilla; los kosovares ya dispusieron durante mucho tiempo de este estatus, y a su juicio, no les supuso que se les garantizaran el respeto de sus “derechos nacionales y cívicos”.

Adicionalmente, la instauración de un nuevo estatuto de autonomía para Kosovo, podría quedarse a medio camino hacia una independencia o una autonomía con mayores dosis de autogobierno, con lo que en la práctica, Kosovo podría resultar no funcional, y convertirse en un experimento fallido o permanecer como hasta el momento, en una situación transitoria de futuro incierto

De cualquier manera, un nuevo estatuto de autonomía fue la solución que siempre propuso Serbia desde el principio del conflicto.

A su entender, una autonomía renovada era también lo que proponía la resolución 1.244, que en definitiva reconocía a Kosovo como parte integrante de la República de Serbia. En ese sentido, para los serbios, se trataría de otorgar a Kosovo una “autonomía sustancial”, reconocida dentro de los límites soberanos de la propia República de Serbia.

Desde el inicio del conflicto, y más aún, desde el inicio de la fase final de las negociaciones (Viena, febrero de 2007) la delegación serbia mantuvo su postura, de forma que aparece como representando una actitud constructiva pero que rechazará cualquier propuesta que no preserve la integridad territorial de Serbia; es decir, no admitirá la independencia, bajo ninguna modalidad, y en cambio, promulga la “autonomía sustancial”, elevando incluso las competencias de autogobierno que tenía Kosovo, en su antiguo estatuto de autonomía.<sup>182</sup>

De cualquier forma, la opción de un nuevo estatuto de autonomía sería tanto como una vuelta de Kosovo al área de influencia de Serbia, después de casi 10 años de vida independiente de las decisiones de poder serbias.

De facto, se nos antoja de muy difícil aplicación práctica. Las instituciones de autogobierno que, bien o mal, se han desarrollado en Kosovo bajo la protección internacional, durante todo ese período, son de imposible reintegración a la autoridad serbia, por mucha autonomía que se le otorgue a la región, la esperanza de autogobierno que el propio proceso ha inculcado en la población albanokosovar, así como la práctica de los procedimientos, libremente desarrollados por sus propios líderes, (aunque bajo la supervisión de la UNMIK) hace, como decimos, impensable, que todas esas instituciones se reintegren bajo la autoridad serbia.

No era posible, como dijo en su informe Martii Ahtisaari, la reintegración, en

---

<sup>182</sup> Los políticos serbios han utilizado siempre la baza de Kosovo para sus propósitos nacionalistas y no existen apenas disensiones entre los diversos partidos políticos sobre la inaceptabilidad de conceder la independencia a una parte de su territorio. Esta visión política es la que inspira el preámbulo de la nueva constitución serbia, aprobada en referéndum en octubre de 2006 con la exclusión del censo de los ciudadanos albanokosovares residentes en Kosovo (que de haber sido incluidos podrían incluso haber boicoteado el referéndum) no así de los serbokosobares. En la flamante constitución, Kosovo es considerado como una “parte inalienable de Serbia”. Sin embargo, esta constitución fue aprobada con sólo un 51% de votos, lo que no muestra un gran entusiasmo de la población serbia por el tema.

general, de Kosovo a Serbia.

Podemos entenderlo como una negativa total a cualquier forma de reintegración, incluso el más amplio estatuto de autonomía, con capacidades de representación internacional, con competencias en educación, legislación, autodefensa,... cualquier prerrogativa que ahora se le quiera otorgar, bajo el manto de una “autonomía sustancial”, será, para Kosovo, un paso atrás, respecto a los 8 años de gobierno totalmente separado de Serbia.

Adicionalmente Belgrado no podría haber retomado su autoridad sin provocar una reacción violenta entre la población de Kosovo, que no habría entendido ese retorno de su país bajo la autoridad serbia.

El proceso de separación, era ya en aquellos momentos, irreversible, tal y como se habían dado las circunstancias. Otra cosa bien distinta es la bondad del proyecto que se estaba fraguando, pero es esta una reflexión que no corresponde todavía a este apartado.

En definitiva, la historia de enemistad y desconfianza que ha venido creando antagonismos entre serbios y kosovares, unido al hecho irrefutable de la separación forzada de las dos poblaciones durante tan largo período, y derivado de un enfrentamiento armado, hacía inviable cualquier solución que significara el retorno de Kosovo a la órbita de poder de Serbia.

La postura de Belgrado de fomentar, “menos independencia y más autonomía” se basaba en la firme resolución de considerar a Kosovo como parte integrante de Serbia, y a todo este proceso, como un desgraciado paréntesis de su soberanía sobre la región, motivado por una intervención internacional, ajena a un conflicto que ellos consideran interno, y que de una forma u otra, sirvió para poner fin a la lucha armada.

Incluso podía Serbia dar por buena esta intervención, pero siempre considerando

que no podía servir para legitimar la secesión de una región que forma parte de la integridad territorial de Serbia, ya que a su juicio la resolución 1.244 no permite esta actuación, y tampoco las Naciones Unidas tenían competencia para crear o modificar los límites y fronteras soberanas de un Estado, reconocido como tal, y considerando, que, una vez, finalizada la intervención de “urgencia”, las negociaciones debían basarse en el consenso de las partes para llegar a acuerdos bilaterales, pero siempre en el marco establecido antes de la intervención internacional.

Era una postura teóricamente correcta, pero en la práctica inviable, llegados al punto o al estado de la cuestión en el que en ese momento nos encontrábamos.

Como conclusión, parecía poco aconsejable, limitándonos a consideraciones políticas, apostar por una opción autonomista después de que durante 8 años se hubieran consolidado, en mayor o menor medida, instituciones de autogobierno kosovares, fomentando así, las esperanzas del pueblo kosovar de poderse hacer cargo en un futuro no lejano de sus propios asuntos.

Estas esperanzas no podían hacerse efectivas en el marco de una administración o tutela internacional permanente y encuadrada además en una “autonomía sustancial” siquiera con mayores capacidades de autogobierno que las que se contemplaban antes del conflicto y pendiente, además, de su desarrollo por una “ley especial”.<sup>183</sup>

## **7.2 LA INSERCIÓN DE KOSOVO EN UNA YUGOSLAVIA FEDERAL.**

Aún de manera resumida, debemos valorar, para después descartar, la posibilidad de que Kosovo se hubiera integrado en pie de igualdad con Serbia y Montenegro en

---

<sup>183</sup> El artículo 180 de la Constitución de Serbia de 2006, literalmente indicaba que; *“La autonomía sustancial de la Provincia Autónoma de Kosovo y Metohija será regulada por una Ley Especial que será acordada de acuerdo a los procedimientos previstos a tal efecto en la Constitución”.*

una “nueva” Yugoslavia federal.

Es un ejercicio intelectual que nace ya con la seguridad conocida de su imposibilidad, dada la ya conocida independencia de Montenegro respecto a Serbia, y la imposibilidad, por tanto de la creación de esa Yugoslavia federal pero que durante algunos años fue barajado en distintos foros que veían en esta solución la manera mas eficaz de lograr la “cuadratura del círculo”: el como mantener a Kosovo fuera del control de Belgrado, sin que ello alterase la fronteras internacionalmente reconocidas de la República Federal Yugoslava.

El hecho en sí de la independencia de Montenegro representa la muerte del proyecto de la “Gran Serbia”, puesto en marcha una década atrás. Independientemente de ese “proyecto”, Serbia no quería perder Kosovo, ni Kosovo formar parte de Serbia (aún como parte de una federación) y más aún, Montenegro no quería tampoco ser la más pequeña de las tres repúblicas de la hipotética federación, con lo cual, era una idea a todas luces imposible.

Los acuerdos firmados entre Serbia y Montenegro el 14 de marzo de 2002 sólo dieron lugar a una “unión de papel”<sup>184</sup> en la que incluso la Carta Constitucional creada a tal efecto contemplaba la posibilidad de decidir entre la secesión o el mantenimiento de la unión, pasados tres años.

Para no desviarnos del tema prioritario de este análisis que es el estudio de la posibilidad de la integración de Kosovo en una Yugoslavia federal, concluiremos con que la independencia de Montenegro es el resultado de la determinación del ex comunista Djukanovic, que supo evolucionar de la alianza con Milosevic al nacionalismo montenegrino, que lógicamente apoyó la opción independentista al no sentirse identificados con el nacionalismo serbio, de marcado carácter etnicista.

El resultado del referéndum confirmó la victoria de los independentistas (con el

---

<sup>184</sup> Antonio R. Rubio Plo; *“Muerte de una unión de papel y expectativas para los nacionalismos”*, Real Instituto Elcano, ARI Nº 62, de 26 de mayo de 2006.



55,5% de los votos) superando así la barrera establecida por la UE para validar el resultado (55%), y con una elevada participación (un 86,49%).

En definitiva, y volviendo a nuestro asunto principal, la inclusión de Kosovo en una Serbia federal ya no es posible, por la secesión de Montenegro de ese estado. Pero es que además, la independencia de Montenegro, estaba lógicamente llamada a tener consecuencias respecto al futuro de Kosovo; los albanos kosovares no se conformarían con algo menos que la independencia, reflejándose en el espejo de Montenegro.

La independencia de Montenegro, pues, no solo pone punto y final a la Gran Serbia y al hipotético estado federal al que nos estamos refiriendo, sino que “muestra el camino” a seguir a Kosovo, ya que el referéndum montenegrino y su posterior independencia es referencia obligada, no sólo para Kosovo, sino también para otros nacionalismos europeos, pese a que Montenegro poco o nada tenga que ver con su caso.

Desde la óptica de los nacionalistas, la UE ha aceptado un ejercicio del derecho de libre determinación, algo que para ellos equivale, tarde o temprano al derecho de secesión, aunque, insistimos, nada tenga que ver el caso de Montenegro con alguno de los nacionalismos de otras partes de Europa.

Por todo ello, Serbia, con la auto declaración de independencia de Kosovo, ha pasado del proyecto de la “Gran Serbia” a ver reducidas sus fronteras a las existentes en 1912, con el riesgo (no descartable en absoluto) del posible aumento de las tensiones en las zonas musulmana de Sandzjak o en la de la Vojvodina, con importante presencia magiar.

Adicionalmente parece quimérica una posible unión o alianza federal entre Kosovo y Serbia, hipotéticamente hablando, dadas las diferencias existentes de todo tipo, y la historia reciente acaecida entre los dos territorios. Tampoco se nos antoja fácil una alianza entre un Kosovo independiente y Montenegro, (que sería necesario

para una posterior alianza de estas dos naciones con Serbia en el hipotético estado federal que estamos analizando), cosa que sí era posible cuando Serbia era el enemigo común pero una vez producida la independencia de Montenegro, la afinidad con sus hermanos serbios es mucho mayor que con los albanokosovares, y así, por muchas que sean las reticencias que los montenegrinos puedan llegar a tener con los serbios, es relativamente probable que, una mientras que Belgrado avance por la senda democrática y europeísta, Montenegro otorgará una atención preferente a la cooperación con Serbia, pero, no probablemente, contemplando como “socio” a un Kosovo independiente, y en igualdad de condiciones.

No es necesario destacar, que tampoco por parte de Serbia se atisbó esta solución de un Estado federal formado por los tres territorios (Serbia, Montenegro y Kosovo), en paridad de condiciones, sobre todo en lo que se refiere al caso de Kosovo (con Montenegro ya ha tenido que reconocer su secesión), considerado como el “crisol de la nación serbia”, y por lo tanto, absolutamente alejada, ese proyecto, de la idea que Serbia mantiene respecto del futuro del territorio.<sup>185</sup>

En definitiva, tanto por la imposibilidad material debida a la ya independencia de Montenegro, como debido también a la previsible negativa, tanto de Serbia como del propio Kosovo, debemos descartar la opción de la integración de Kosovo en una Serbia federal, como solución al futuro estatus de Kosovo.

### **7.3 LA INDEPENDENCIA DE KOSOVO.**

La propuesta de independencia como solución al conflicto de Kosovo se basaba en la constatación de que, tras considerar cuidadosamente la historia reciente y la realidad actual de Kosovo y tras un atento análisis del desarrollo de las negociaciones entre Prístina y Belgrado, que, auspiciadas por la ONU, se habían venido desarrollando por espacio de casi dos años, las cuales no finalizaron con

---

<sup>185</sup> Entendemos que tampoco a los montenegrinos les seducía en exceso la idea de pasar a ser “uno de tres”.

ninguna conclusión válida, la única solución viable al actual contencioso entre serbios y albanokosovares era la independencia de Kosovo.

En concreto, la solución que más se ponderaba era la de “Independencia bajo supervisión internacional”. Analizaremos en primer lugar los detalles de la propuesta, así como el calendario de esa supervisión internacional, que en las primeras fases del período de independencia se preveía que estuviera vigente.

Las razones que justificaban el recurso de la independencia de Kosovo como solución definitiva del conflicto y, que ahora sabemos ha sido la conclusión final, las podemos resumir en las siguientes:

- a) Que las partes no fueron nunca, a lo largo de todo el proceso negociador, capaces de llegar a un acuerdo sobre el futuro estatus de Kosovo, básicamente por la negativa a variar un ápice sus posiciones de inicio haciendo caso omiso a cualesquiera opciones de variación (como mecanismo de acceso a una negociación más eficiente) propusiera el mediador. Vale la pena destacar la opinión del Sr. Ahtisaari de que, “por muchas conversaciones que se celebren, cualquiera que sea el formato, no será posible salir de un punto muerto”.

Belgrado pedía la autonomía dentro de Serbia, en tanto que Prístina no aceptaba nada que no fuera la independencia. Incluso sobre cuestiones prácticas como la descentralización, los derechos comunitarios, la protección del patrimonio cultural y religioso y las cuestiones económicas, siempre hubo diferencias de concepto (casi siempre relacionadas con la cuestión del Estatuto) y sólo se consiguieron lograr avances modestos.

- b) Que empezaba a resultar perentorio hallar una solución al problema. Recordemos que desde la resolución 1.244 de 1999, había transcurrido casi 10 años, (en enero de 2008) y que Kosovo y su estatuto final, seguían en el limbo desde entonces.

La propia incertidumbre (tal y como hemos apuntado en otras partes de este trabajo) constituía un importante obstáculo para el desarrollo democrático, la rendición de cuentas, la recuperación económica y en definitiva la reconciliación interétnica de Kosovo así como para el establecimiento de relaciones duraderas entre Kosovo y sus vecinos.

Esa incertidumbre provocaba estancamiento, polarizaba a las comunidades y traía consigo agitación social y política. Pretender lo contrario o retrasar la solución del conflicto podía poner en peligro no solo la estabilidad de Kosovo, sino de toda la región.

- c) Y que otro tipo de solución, como la plena reintegración en Serbia, era, a estas alturas inviable, ya que la historia de enemistad y desconfianza existente entre los dos pueblos había venido reforzando antagonismos atávicos, tal y como hemos pretendido exponer en la parte inicial de este trabajo.

Todo ello hizo que la OTAN tuviera que intervenir, bajo el mandato de la Resolución 1.244 de 10 de junio de 1999, para terminar con el drama humanitario que se estaba produciendo en Kosovo.

Durante 8 años, Serbia y Kosovo habían sido gobernados, (éste último bajo tutela internacional), de forma absolutamente separada. La UNMIK asumió todas las facultades y los poderes legislativos y judiciales en Kosovo, lugar donde Serbia no ha ejercido ninguna autoridad de gobierno. Belgrado no podría retomar su autoridad de forma pacífica. Esto era una realidad evidente, de tal forma que esta situación era irreversible. La reincorporación de Kosovo a Serbia era sencillamente imposible.

Así, la opción de independencia podía, a su vez, materializarse de dos maneras. La primera de ellas era la propuesta por la Comunidad Internacional, la cual se basaba

el “Plan Ahtisaari”, que más adelante analizaremos, y que debiera traducirse en una independencia tutelada, es decir, la creación de un Kosovo independiente, pero con limitaciones a lo que tradicionalmente se entendería como “soberanía nacional”, efectuada por el Organismo internacional que se decida, y hasta que la Comunidad Internacional decidiera que Kosovo habría alcanzado su “madurez” política como Estado, al menos en sus principales facetas de garantizar la convivencia pacífica de su etnias, garantizar un desarrollo económico viable, etc...

La segunda modalidad consistía en una declaración unilateral de independencia por parte de las autoridades kosovares, motivada por el hartazgo que entre la población había creado casi un decenio de “ocupación” internacional, y largos meses de negociaciones y a la vez, motivada por la esperanza que esa misma “ocupación” internacional y esas mismas negociaciones habían hecho nacer entre la población.

Sin duda, esta última modalidad (que es la que finalmente ha acontecido) es la que la Comunidad Internacional intentaba a toda costa evitar. Se pensaba que las tensiones que podrían resultar tal vez asestarían un golpe decisivo a todo el proceso hasta entonces desarrollado, y podrían suponer una decepcionante “vuelta atrás” de todos los logros conseguidos. Sin embargo, a día de hoy, y volviendo la vista atrás, la posibilidad de una declaración unilateral de independencia de Kosovo era bien real a finales del 2007. Sin ir más lejos, si repasamos varias declaraciones en años anteriores en este mismo sentido, efectuadas por distintos líderes kosovares, el 8 de agosto de 2007, el dirigente albanokosovar Veton Surroi alertó del riesgo de tensiones y protestas si la independencia de Kosovo se seguía retrasando. En vísperas del encuentro que iba a sostener en Londres con el Grupo de Contacto, y antes de que estos viajaran a Serbia y Kosovo, Surroi dijo que “la paciencia de la mayoría albanesa que habita esa provincia serbia no es infinita”.

El sentimiento que arraigaba de forma cada vez mas vehemente entre la mayoría albanokosovar era que el pueblo de Kosovo tenía todo el derecho a presionar a sus autoridades, que la guerra, la destrucción y el proceso llevado a cabo en Kosovo en

los últimos 8 años no tenían por finalidad solo la solución de su estatuto y que, la verdadera razón de todo este proceso no era otra que la obtención de la independencia del territorio.

Por último aunque ciertamente se pensaba que una declaración unilateral de independencia de Kosovo por parte de la mayoría albanokosovar del territorio no supondría el desencadenamiento de una nueva crisis bélica (sobre todo por la presencia de la UNMIK en territorio kosovar y su consiguiente efecto disuasorio) si existía algún temor en el sentido de que como consecuencia de esa declaración unilateral de independencia podría darse un recrudecimiento de los actos de violencia interétnica, que tendrían como blanco a las minorías, y por tanto, y como ya hemos apuntado, supondrían un paso atrás en los logros hasta ahora conseguidos.

Una vez acontecida la mencionada declaración de independencia, esos temores no se han visto refrendados, no siendo, sin embargo menos cierto, que las minorías serbias de Kosovo siguen a fecha de hoy, protegidas en sus enclaves por las fuerzas internacionales de KFOR. Constituye una incógnita lo que pueda suceder una vez que KFOR se retire y pase a depender del propio ejército kosovar la protección de esos enclaves.

Por otro lado existía el temor de que UE y EEUU se verían en la situación de tener que reconocer sin el consentimiento de Rusia esa declaración unilateral de independencia de Kosovo, cosa que ha sucedido sin mayores aspavientos. En cuanto a Serbia se decía que se encontraría en la encrucijada de tener que demostrar que las relaciones con los países que reconozcan a un Kosovo independiente no podrán seguir siendo las mismas. Efectivamente así ha sucedido aunque, tal y como suponíamos, Serbia no ha roto definitivamente relaciones con todos aquellos países que han reconocido la independencia de Kosovo. Hubiera sido ésta una medida tan drástica como costosa y poco práctica teniendo en

cuenta, sobre todo, las aspiraciones de ingreso en la UE por parte de Belgrado.<sup>186</sup>

#### 7.4 LA PARTICIÓN DE KOSOVO.

Es ésta una opción que siempre estuvo y aún está presente, si bien siempre ha sido contemplada como una alternativa indeseable en si misma, que solo podría ser ensayada si se hubieran descartado antes otras opciones mejor posicionadas. Probablemente sea esa la razón por la cual sigue ahora mismo contando con el favor de amplios sectores en Serbia, que la consideran como “un mal menor” en comparación con la ya consumada separación de Kosovo.

La idea sería llevar a cabo una división del territorio delimitando zonas étnicamente homogéneas, es decir, separando las áreas de mayoría serbia del resto del territorio de mayoría albanokosovar, y concediendo la independencia a estas últimas, mientras que las primeras permanecerían vinculadas a Serbia, o, ya en el momento presente, separar del Kosovo independiente las mismas zonas y reintegrarlas al Estado serbio.

No es una idea nueva, ya que incluso en la década de los años 70, Dobrica Cosic<sup>187</sup> fue el primero que propuso esta solución como remedio al ya latente conflicto. Además, en septiembre de 1990 decía que era irreal pensar que se podría mantener el territorio de Kosovo como tal a lo largo del tiempo.

Su más reciente opinión sobre este asunto data del año 2004, en su libro “Kosovo”<sup>188</sup>, en el cual concluye que, “una demarcación territorial entre albaneses

---

<sup>186</sup> De cualquier forma, nos remitimos ahora a los capítulos 12 y 13 de esta tesis para un más detallado análisis del concreto proceso de independencia de Kosovo.

<sup>187</sup> Dobrica Cosic fue presidente de Yugoslavia en la década de los 90, miembro de la Academia Serbia de las Artes y las Ciencias y considerado por muchos como el “padre ideológico” del moderno nacionalismo serbio.

<sup>188</sup> Dobrica Cosic, *Kosovo*, Belgrado, 2004, Pag 255.

y serbios en Kosovo y Metohija con un compromiso de justicia histórica y étnica, representaría un final racional para un siglo de enfrentamientos étnicos.”

La idea de la partición fue oficialmente abandonada durante el gobierno de Milosevic, pero los consecutivos gobiernos de Serbia con los primeros ministros Djindjic, Zivkovic y Kostunica han trabajado activamente hacia la división. Sin embargo, solo Zivkovic lo ha admitido públicamente<sup>189</sup> y Djindjic dijo que la “división de Kosovo no representaba nada más que otro esfuerzo para intentar salvar lo que todavía podía ser salvado”<sup>190</sup>.

Lo cierto es que el “Centro de Coordinación para Kosovo y Metohija” (el organismo oficial del gobierno serbio encargado para los asuntos de Kosovo) trabaja en la creación de infraestructuras en aquellas áreas susceptibles de ser divididas y anexionadas por Serbia, como un argumento más para tener el control sobre esos territorios.

La entonces Directora del Centro, Sanda Raskovic-Ivic, fue todavía más lejos que la postura oficial del gobierno serbio, cuando dijo en una entrevista a la BBC en agosto de 2006, que la división era una de las opciones<sup>191</sup>. En abril de 2007, ella aludió abiertamente a la posibilidad de la división, preguntándose ¿Por qué no es posible cambiar las fronteras de un Kosovo independiente?<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> “Moguca Podela”, *Glas Javnosti* de 29 de Enero de 2007. Citado y traducido al inglés en el Europe report nº 182 de 14 de mayo de 2007, del International Crisis Group, “No good alternatives to the Ahtisaari plan”.

<sup>190</sup> “Moguca Podela kiM u dve faze” 27 de Marzo de 2007. Citado y traducido al inglés en el Europe report nº 182 de 14 de mayo de 2007, del International Crisis Group, “No good alternatives to the Ahtisaari plan”.

<sup>191</sup> “Serbia considers Kosovo partition”, BBC, 11 de agosto de 2006.

<sup>192</sup> “Beograd i Pristina oprecno o ishodu”, B92, 5 de abril de 2007. Citado y traducido al inglés en el Europe report nº 182 de 14 de mayo de 2007, del International Crisis Group, “No good alternatives to the Ahtisaari plan”.



En este sentido, el antiguo ministro de asuntos exteriores serbio, Goran Svilanovic, dijo el 25 de marzo de 2007, que la propuesta de Ahtisaari, de hecho creaba una división, y que podía utilizarse mas tarde para una “corrección” de las fronteras de Kosovo.

En los ambientes políticos de Belgrado, al fin, se comentaba, irónicamente, respecto a la opción de la división de Kosovo, que “más vale algo que nada”, en un claro sentir de dar por perdida la batalla por la no independencia de Kosovo y su salida del ámbito de influencia de Serbia.

Sin embargo, la postura oficial de Serbia era (y es) la de no transigir con la división ya que sería tanto como consentir con la independencia del territorio, argumento que por ahora no se contempla por parte de las autoridades serbias, que como sabemos, mantienen la postura de la autonomía para Kosovo, pero dentro de Serbia y no reconocen de ninguna manera la declaración unilateral de independencia de Kosovo.

Igualmente la posición de la vecina Macedonia es contraria a la división de Kosovo por temor a una posible “contaminación” que pudiera dar lugar a la partición de su propio territorio.

Es decir, se trataba de un tema “tabú” hasta ahora que sigue siendo no considerado en la postura oficial, pero sin dejar por ello de ser discutido abiertamente entre la clase política de Serbia.

Por otro lado, y en cuanto a la opinión de la parte albanokosovar, la opción de la división de Kosovo, ha sido tradicionalmente una de las alternativas preferidas por los extremistas albaneses, por ejemplo por el ANA (Albanian National Army), que veía en ella la coartada perfecta para proponer la partición de otros territorios y la incorporación a una Gran Albania de las zonas serbias de Presevo y Bujanovac, así como partes de Macedonia, Montenegro y quizás también la propia Albania.

Pero esta corriente es ya minoría en Kosovo, dónde sus líderes han abandonado la idea de la partición a favor de un Kosovo con identidad de estado y multiétnico. En ese sentido se pronunció el portavoz de la delegación de Pristina en las negociaciones que se llevaron a cabo en agosto de 2007, cuando, y saliendo al paso de unas declaraciones del representante de la UE en la “troika”-con EEUU y Rusia- Wolfgang Ischinger,<sup>193</sup> que alentaban la división del territorio, dijo que Kosovo debe conservar y confirmar el principio de unidad territorial.

Con todo, si de por sí era complicado que la opción de la división cuajara en cualquiera de los dos actores enfrentados, Serbia y Kosovo, todavía se nos antoja mas difícil que lo sea por razones externas a estas dos partes.

De hecho, en 2005, el Grupo de Contacto, la OTAN y la UE expusieron explícitamente que la opción de la partición de Kosovo no constituía una alternativa en la resolución del estatus de Kosovo<sup>194</sup>.

Se aducían varias razones, como eran, que de entrada, la partición presentaba un escenario de pérdidas tanto para los albaneses de Kosovo, como para los serbios de Kosovo, los serbios de Serbia e incluso para los distintos actores internacionales que pretenden promover la paz y la estabilidad en la región.

En primer lugar, el 60% de los serbios de Kosovo que viven en enclaves del sur, (fuera de Mitrovica) quedarían desamparados, y no podemos olvidar que su protección, en el marco de sus derechos dentro de la comunidad general, es el fundamento de la propuesta de Ahtisaari. En este sentido, no parece que Belgrado se vaya a preocupar demasiado por el futuro de esa población, sino que, centrados en la poderosa oligarquía serbia del norte de Kosovo, utilizarían esos enclaves

---

<sup>193</sup> La Vanguardia, 16 de agosto de 2007, W. Ischinger dijo: “El principio de nuestra misión es el de aprobar cualquier acuerdo si es aceptado por las dos partes. Esto nos abre a todas las posibilidades, incluida la partición”.

<sup>194</sup> “Guiding Principles of the contact group for a settlement of the status of Kosovo”, 7 de octubre de 2005. [www.unosek.org/unosek/en/docref.html](http://www.unosek.org/unosek/en/docref.html)

serbios del sur como moneda de cambio en el hipotético caso de la partición. En ese escenario, si los serbios expulsasen a los albanos kosovares que viven al norte del río Ibar, los enclaves serbios del sur se verían abocados a un inmediato contragolpe kosovar y su consiguiente expulsión hacia Serbia. No es una sorpresa que los enclaves serbios del sur tengan más miedo a la partición que a la propia independencia de Kosovo.

En segundo lugar, el 15-20% de los serbios de Kosovo que desde 1999 han hecho del norte de Mitrovic el único centro urbano serbio en Kosovo, serían también vulnerables en un escenario de división. La mayoría albanokosovar han aceptado la hegemonía serbia del norte de Mitrovica, del cual fueron expulsados miles de albanokosovares, solo en el contexto y la esperanza de un Kosovo unificado e independiente. En el peor de los escenarios, Mitrovica podría convertirse en un escenario de guerra de baja intensidad donde se podría dar el caso incluso de participación de las fuerzas de seguridad serbias que entrarían en conflicto con los albanokosovares a lo largo del río Ibar.

En tercer lugar, la división habría dañado la idea de Kosovo como una identidad territorial coherente y lo que es aún peor, hubiera herido de muerte el proyecto que la comunidad internacional había venido proponiendo desde hace más de 8 años de construir un Kosovo multiétnico que habría sido destruido, con el agravante de que los extremistas albaneses hubieran podido volver a la tentación, antes comentada, de reunir las regiones habitadas por mayoría albanesa.

Ellos mismos sienten cierto temor por esta alternativa, y es por eso, que tal vez, y ante la política del “mal menor”, los albanokosovares preferían reconocer la autonomía de los serbios del norte, con tal de preservar la identidad de las fronteras del territorio.

Para concluir con todas estas consideraciones que resultaban válidas antes del suceso de la declaración unilateral de independencia se puede destacar que además de que ambas partes se decantaron oficialmente en las reuniones

mantenidas en agosto pasado de 2007, en el sentido de rechazar la división de Kosovo como opción válida para la resolución del conflicto, todo el mundo pensaba que la alternativa de la división, lejos de conseguir un área estable en los Balcanes occidentales, podría ocasionar “daños colaterales” a los territorios circundantes, como por ejemplo, que se reactivaran los conflictos promovidos por la insurgencia albanesa en las zonas serbias de Presevo y Bujanovac, resueltos ya en 2001. Incluso en la cercana Macedonia, ahora tranquila gracias al delicado acuerdo de Ohrid de 2001 entre la mayoría eslava y la amplia minoría albanesa, se podrían vislumbrar problemas derivados de la opción “Pan-albanesa” de los extremistas albanos kosovares, que se podría reactivar como consecuencia de la partición de Kosovo. No es de extrañar, pues que hasta el primer ministro de Macedonia, Nikola Gruevski haya alabado el Plan de Ahtisaari, diciendo que “es un documento que podría proporcionar estabilidad a la región”<sup>195</sup>.

La realidad, pasado el tiempo desde la proclamación de independencia es que la alternativa de la separación de Kosovo ya no produce tanto rechazo, ni entre los propios protagonistas del conflicto (serbios y kosovares) ni entre los actores de la comunidad internacional. La situación del país ahora mismo es de total ignorancia de la realidad de cada una de las partes. Sencillamente las zonas o enclaves serbios (por no hablar del área de mayoría serbia al norte del río Ibar) son Serbia; rigen las leyes de Belgrado, se trasiega en moneda serbia (el dinar) los automóviles circulan con placas proporcionadas por Belgrado, en las escuelas se estudia en serbio, se rotulan los comercios en caracteres cirílicos y a todos los efectos, no se ha producido la independencia de Kosovo.

Por parte kosovar se ignoran todos estos hechos y las autoridades kosovares simplemente “miran para otro lado”. No se inmiscuyen en el conflicto limitándose, de momento, a respetar a las minorías serbias y sus costumbres (sin duda “motivados” por la todavía importante presencia disuasoria de la KFOR en los enclaves serbios) y ni siquiera cruzando, para hacer uso de su autoridad, la frontera natural que supone el río Ibar al norte del cual la presencia serbia es

---

<sup>195</sup> “Macedonia backs Kosovo blueprint, defying Serbia”, Reuters, 3 de febrero de 2007.

mayoritaria, y donde, por cierto, casi ya no vive ningún albanó kosovar.

En cualquier caso, debemos admitir que la hipotética partición de Kosovo sería tan coherente como la real partición de Serbia, ya que ambas estarían basadas en el mismo principio, que no es otro que el no respeto a las identidades étnicas de cada país, en este caso, el no respeto de la minoría serbia residente en Kosovo.

### **7.5 EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO PROTECTORADO INTERNACIONAL.**

La reformulación del statu quo de cara a mantener el sistema de protectorado (establecido en Kosovo por NU en 1999) con cambios de mayor o menor entidad no hubiera dejado de ser una solución temporal pero, a pesar de los inconvenientes de costo y problemas similares a los existentes en Bosnia-Herzegovina, no se puede negar que podría haber sido otra solución de compromiso si todas las demás, incluida la partición, hubiesen fallado.

Kosovo tendría que ser desmilitarizada, y puesto el territorio bajo la administración civil internacional, que respondería ante las Naciones Unidas. Esta situación se mantendría hasta el momento en que la población, por ejemplo, pudiera escoger el siguiente estatus al que quisiera acceder.

Evidentemente es una solución que difícilmente merece el nombre de tal, pero dadas las circunstancias que acontecían en determinados momentos en la región (por ejemplo durante el rebrote de violencia del año 2004), no parecía del todo descartable; de esta manera se aplazaría cualquier crisis que pudiera sobrevenir como consecuencia de la adopción de cualquiera de las otras soluciones apuntadas hasta que el contexto internacional cambiara para mejor.

Las últimas posturas defendidas por Rusia, apuntaban hacia un nuevo período de provisionalidad en el que enmarcar nuevas negociaciones, retrasando, por tanto, la adopción de una solución definitiva, en base, sobre todo, a que no se cumplían los

requisitos indicados en la Resolución 1.244, y en la oposición de Belgrado, que sigue oponiéndose a todo lo que no sea considerar a Kosovo como parte integrante de la República de Serbia. La prolongación del Protectorado internacional, o la adopción de un nuevo Protectorado, hubiera tenido, sin embargo muchos inconvenientes. Tal y como decía en su informe Martti Ahtisaari, una administración internacional permanente, no es sostenible. No lo era porque, en primer lugar, y como aspecto mas importante, frustra las expectativas de autogobierno, que después de ocho años habían nacido entre la población albanokosovar.

Es indudable que durante todo ese tiempo se había fomentado la creación de instituciones de autogobierno, con la idea latente de un traspaso, a medio plazo, de todas las atribuciones, que durante ese tiempo ostentaba la UNMIK, a esas instituciones kosovares. La incertidumbre que provocaba el continuo estado de provisionalidad o de autogobierno tutelado, podría, en el aspecto social, degenerar en movimientos violentos, como los que se dieron en 2004, provocados en gran parte por el desánimo y la impaciencia que cundía entre la población albanokosovar, al comprobar que no se avanzaba en el proceso.

Por otro lado, la prolongación en el tiempo de esta situación provisional no permitía el desarrollo de una economía sostenible en la región. El sólo recurso a las subvenciones y donaciones de la Comunidad Internacional, era a todas luces, además de insuficiente, contraproducente a medio plazo, ya que no fomenta la creación de medios propios de producción y de riqueza.

Además, es indudable que el interés que la situación provocaba entre el conjunto de los países donantes, empezaba a ser limitado, entre otras cosas, porque estos países estaban (y están) sometidos a sus propias presiones nacionales, donde sus parlamentos autorizan de forma cada vez mas restrictiva las aportaciones a Kosovo, en base igualmente, al acuerdo primitivo que de ningún modo se traducía en una situación permanente.

La clave radicaba en parte en el desarrollo del sistema económico kosovar, que debía permitir el paso de una economía basada en la subvención a una economía capaz de producir riqueza. Es evidente que Kosovo va a necesitar de la cooperación externa, es decir, del recurso al endeudamiento internacional, pero, justamente para eso, se requiere una claridad y una estabilidad, que el propio esquema de la administración internacional no permitía vislumbrar.

Tanto el Banco Mundial, como el Fondo Monetario Internacional, como cualquiera de las Instituciones financieras, públicas o privadas, o en general, el capital extranjero, que podrían colaborar en el apoyo financiero a Kosovo, debían contar previamente con, por ejemplo, un cálculo claro de que parte de la deuda de la República de Serbia le corresponde a Kosovo. Esto era algo imposible de resolver, bajo el régimen de la administración internacional.

Hemos visto cómo social y económicamente era imposible defender la vigencia por más tiempo de un estatus tutelado por una administración internacional sobre Kosovo, pero es que, además, si nos centramos en razones políticas, Kosovo nunca podría lograr sus aspiraciones de integración europea sin un estatus o condición verdadera de autogobierno.

La estabilidad en la región depende tanto de la integración de Kosovo en las instituciones europeas, como de la propia integración de Serbia. Lo que era algo absolutamente impensable, en el estado de la situación de Kosovo en los momentos en los que todavía se debatía si un nuevo protectorado internacional era una opción viable.

Por ello, por razones sociales, económicas y políticas, parece que la opción de un nuevo protectorado internacional establecido sin fecha de caducidad no era asumible, aún cuando la solución de la independencia tuviera forzosamente que pasar por una fase inicial de tutela internacional, debido a las carencias de todo tipo, que todavía presenta la sociedad kosovar, que no podrá alcanzar (creemos) el estado real de autogobierno de forma autónoma, es decir, que no podrá lograrlo

JAVIER JORDÁ GARCÍA

sin ayuda externa.



## 8

# El contenido de la Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo: el llamado “Plan Ahtisaari” (5 de marzo de 2007).

---

### 8.1 ANTECEDENTES.

En 2002, con el Gobierno provisional kosovar formado, el Jefe del UNMIK, Michael Steiner, elaboró un documento titulado “Standards before status”, que resumía los mínimos básicos que a lo largo de los años 2003 y 2004 deberían producirse, dentro de un proceso político, para lograr unos indicadores suficientes en materia de una buena administración, buen gobierno, y estabilidad social interétnica que consistirían el requisito necesario para adoptar alguna solución definitiva en relación con el estatus de Kosovo.

Sin embargo, en 2004, se produjo un estallido de violencia a consecuencia del cual fueron atacadas diversas comunidades serbias de Kosovo, causando una veintena de muertos y más de 5.000 desplazados, mayormente entre esta minoría.<sup>196</sup>

Así, el espíritu invocado en el documento de Michael Steiner resultó gravemente violado, y el significativo avance que se había producido en los tres años anteriores limitando, por un lado los brotes de violencia étnica, y por otro, dirigiendo el proceso político hacia un estatus que podría desembocar, en algún momento en la

---

<sup>196</sup>Se pueden consultar estos acontecimientos y la reacción de UNMIK en; <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=2348&criteria1=Kosovo>

soberanía de Kosovo, quedó truncado de forma traumática.

Pese a este estado de cosas, y tal vez, (para evitar posteriores estallidos de violencia en la creencia de que se debieran a la lentitud del proceso) el enviado especial de Naciones Unidas, Kai Eide, recomendó en julio de 2004 una mayor celeridad en la transferencia de poderes al Gobierno Provisional de Kosovo, y el inicio inmediato de conversaciones y negociaciones en orden a delimitar y definir el futuro estatus de Kosovo.

El 31 de octubre de 2005, el Secretario General de Naciones Unidas, informó al Consejo de Seguridad de su intención de nombrar a Martti Ahtisaari, ex Presidente de Finlandia, como su Enviado Especial para desarrollar el proceso para definir el futuro estatus de Kosovo.

El Consejo de Seguridad confirmó el nombramiento del Sr. Ahtisaari, el 10 de noviembre de 2005. Además, y en ese orden de cosas, el grupo de contacto, formado por Francia, Alemania, Italia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos, definió los 10 principios que debería contener el futuro documento del estatus de Kosovo, y hacia los cuales debería el Enviado Especial dirigir sus esfuerzos.

Esos principios son los ya conocidos de protección de la herencia cultural y religiosa de los serbios en Kosovo, procurar la existencia de una sociedad multiétnica en la región, asegurar una seguridad y estabilidad de la zona, intentar conseguir que Kosovo pueda colaborar de forma efectiva con las organizaciones internacionales, políticas y financieras, y por último, el Grupo de Contacto, hizo especial énfasis en procurar que el documento debía ser aceptado por el pueblo de Kosovo.

La primera visita del Enviado Especial Sr. Ahtisaari y su adjunto el Sr. Rohan, a la zona para entrevistarse con ambas partes (serbios y albanokosovares), fue en noviembre de 2005.- En esta ocasión visitaron Belgrado y Prístina, así como las capitales de los Estados limítrofes: Tirana, Podgorica y Skopje.

Desde entonces, tanto el Enviado Especial, como su adjunto, y en general, todo su equipo, han girado frecuentes viajes a toda la zona.

Analizaremos de forma mas detallada, y procurando seguir una secuencia cronológica, al final de este capítulo, los avatares que a partir de este momento a recorrido el Plan que el Enviado Especial ha intentado negociar con las partes implicadas en el conflicto. Antes, sin embargo, expondremos el contenido fundamental del documento.

## **8.2 ASPECTOS GENERALES.**

La propuesta del mediador de la ONU, Martti Ahtissari, para la adopción de una resolución sobre el estatuto definitivo de Kosovo fue hecha pública el día 2 de febrero de 2007, y consistió en un texto principal con 14 artículos y seguido de 12 anexos.<sup>197</sup>

En síntesis, la recomendación de ese Documento fue la de que el estatuto final de Kosovo debería ser el de la independencia si bien ésta debería de estar supervisada por la Comunidad Internacional al menos en su fase inicial.

En su parte principal, el llamado “Plan Ahtisaari” afirmaba que Kosovo debía ser una sociedad multiétnica que respetara la democracia y el imperio de la Ley y el Derecho, así como los mas altos niveles internacionalmente reconocidos de protección de los derechos humanos y que promoviera la paz y una existencia próspera de todos sus ciudadanos. Asimismo Kosovo debería adoptar una constitución y ser admitido en las organizaciones internacionales.

El Documento preveía una amplia descentralización, especialmente atenta a las necesidades específicas de los serbios de Kosovo. En este sentido, prevía nuevas

---

<sup>197</sup> Ver documento en Anexos

competencias para los municipios serbios, como son la autonomía financiera y la posibilidad de cooperación financiera con las autoridades de Serbia, así como incluía también la creación de seis nuevas zonas municipales de amplia mayoría de población serbia (Gracanica, Novo Brdo, Klokott, Ranilug, Partes y Mitrovica-Norte). Estas nuevas zonas se incluían como parte de las medidas destinadas a la protección de la herencia religiosa y cultural serbia, en el interior del territorio kosovar, que además se complementaban con la delimitación de más de 40 zonas de interés cultural y religioso y con el fin de salvaguardarlas de cualquier desarrollo no deseado tanto de carácter comercial o industrial, y para mantener la práctica del culto en esos lugares.

El Documento también hacía referencia al sistema judicial que debía adoptar Kosovo, el cual debería ser integrador, independiente, profesional e imparcial. Debía asegurar el acceso de todas las personas a una justicia por igual y también proveer de mecanismos para que el sistema fuera integrador y garante de carácter multiétnico de la sociedad kosovar.

En cuanto al desarrollo económico, el Documento arbitraba medidas para conseguir que éste fuera eficiente. Así, prescribía procedimientos transparentes para dirimir las disputas y reclamaciones sobre propiedades, y abogaba por continuar con el proceso de privatización, todo bajo el auspicio de los organismos internacionales. Además, el Documento definía mecanismos para determinar la parte de la deuda externa de Serbia que le corresponde a Kosovo.

Una parte fundamental del Documento se destinaba a salvaguardar el derecho del retorno a Kosovo de todos los refugiados y desplazados, así como el derecho a reclamar y recuperar sus propiedades y enseres personales.

El Documento instaba también tanto a Serbia como a Kosovo, a cooperar con la Comisión Internacional de la Cruz Roja para resolver los casos de personas desaparecidas.

En cuanto al aspecto de la seguridad, el documento también incluía la creación de un cuerpo de seguridad kosovar (el Kosovo Security Force, KSF) que estaría compuesto por unos 2.500 efectivos, y que debería respetar las características multiétnicas de la sociedad a la que debe guardar.

En este sentido, el entonces existente Cuerpo de Protección (Kosovo Protection Corps, KPC), sería desmantelado en el plazo de aproximadamente un año, siendo sustituido por el KSF antes mencionado.

La futura presencia internacional en Kosovo, descansaba, según se indica en el Documento, sobre tres pilares principales:

1. Un representante civil internacional (ICR). El ICR, era la más alta autoridad supervisora del desarrollo y ejecución del documento. Estaba revestido de la autoridad y los poderes suficientes como para llevar a buen término la ejecución del documento, lo que incluía poderes para revocar cualquier acción o decisión tomada por las autoridades kosovares que, a juicio del ICR resultaran incompatibles con el espíritu o la letra del documento. En definitiva era la máxima autoridad en Kosovo respecto de los aspectos civiles del Documento.
2. Una misión policial europea de defensa y seguridad (ESDP), cuya tarea primordial era velar por el cumplimiento del imperio de la ley, en todos los aspectos de los ámbitos, judicial, penal, así como de orden público y seguridad.
3. Una presencia militar internacional (de la OTAN), destinada a procurar la seguridad y defensa del territorio, en conjunción con el ICR y las propias instituciones kosovares, y hasta que éstas sean capaces de asumir todas las responsabilidades en materia de seguridad.

Por último, la OSCE, con una extensiva presencia “de campo” en Kosovo, podía ser requerida para asistir y ayudar en todo lo necesario para llevar a buen término el desarrollo y la ejecución del Documento.

En definitiva, el Documento de Ahtisaari busca conseguir un camino tutelado hasta llegar a una independencia “sui generis”, consciente de las limitaciones de Kosovo en cuanto a su capacidad, en esos momentos, de desarrollar un sistema de convivencia civil, de organización política y de cohesión social segura y pacífica. En pocas palabras, muestra el camino y vigila que se siga.

### **8.3 ASPECTOS DE DETALLE DEL DOCUMENTO.**

#### **8.3.1 Premisas constitucionales.**

El Documento elaborado por el enviado especial del Secretario General de la ONU, establecía unas premisas que deberían observarse en la futura Constitución de Kosovo. Así, el Documento indicaba que Kosovo deberá tener una Constitución que será diseñada y adoptada por los kosovares. Todas las normas de la futura Constitución de Kosovo, deberían estar en consonancia con el Documento y en caso de conflicto entre la Constitución y el Documento, prevalecerá lo dispuesto en éste último.

El Documento no era pues la Constitución de Kosovo<sup>198</sup>, pero definía algunos elementos clave que deberán ser incluidos en la futura Constitución y poseía una fuerza normativa superior incluso a la de la Constitución. Así la futura Constitución de Kosovo, debía contemplar algunos aspectos básicos como eran:

---

198 Tenemos que destacar que Kosovo actualmente tiene una Constitución que data de 2001 y que ha sido consensuada entre la UMMIK y el propio Parlamento kosovar, eso sí de acuerdo a la Resolución 1244, y por lo tanto con importantes limitaciones al Parlamento en cuanto a competencias que ostenta la UNIMIK.

- Que Kosovo es una sociedad multiétnica, basada en la igualdad de todos sus ciudadanos.
- Que Kosovo no tiene una religión oficial, y será neutral en materia de creencias religiosas.
- Que Kosovo tendrá su propia bandera, distintivos e himno, los cuales deberán ser expresión y reflejo del carácter multiétnico de Kosovo.
- Que los idiomas oficiales de Kosovo son el albanés y el serbio.
- Que Kosovo tendrá derecho a negociar y firmar tratados internacionales, incluyendo el derecho a formar parte de Organizaciones internacionales.
- Que Kosovo no tiene reclamaciones territoriales frente a ningún otro Estado, y tampoco buscará la unión con otro Estado ni con parte de otro Estado.
- Que Kosovo promoverá y facilitará el seguro y digno retorno de los refugiados y desplazados internacionalmente desde Kosovo.
- Que las minorías estarán representadas debidamente en la Asamblea a través de un sistema que garantice su representación.
- Que la legislación delimitará determinadas áreas de especial interés en zonas de Kosovo con comunidades formadas por minorías, y determinará procedimientos especiales parlamentarios para garantizar los derechos de esas minorías en esas zonas especiales.<sup>199</sup>
- Que el Gobierno de Kosovo, incluirá un servicio público, que será reflejo de la diversidad del pueblo de Kosovo.
- Que el Presidente de Kosovo representa la unidad del pueblo de Kosovo.
- Que se establecerá una Corte Constitucional, que estará compuesta por nueve distinguidos juristas, con la más alta consideración moral.

---

<sup>199</sup> Todos estos preceptos denotaban la preocupación por preservar el carácter multiétnico de Kosovo, en concreto, preservar los derechos de los serbios de Kosovo y evitar cualquier tipo de contagio interterritorial o movimientos de fronteras. Todos principios los desarrollaremos en los apartados que aparecen a continuación.

### **8.3.2 Descentralización.**

Como consecuencia de lo anteriormente mencionado, el Documento establecía un sistema de descentralización para promover un buen gobierno, unos servicios públicos efectivos, y garantizar la transparencia en la gestión. En particular, el Documento reconocía un estatus especial a la Comunidad Serbia en Kosovo, y establecía un alto grado de autogobierno de sus asuntos.

Para hacerlo posible se contemplaban cuatro medidas fundamentales:

La primera era la creación de nuevos municipios serbios en Kosovo, que en número de seis eran: Mitrovica Norte, Gracanica, Ranilug, Partes, Klokott, y Novo Brdo. Para ello el actual municipio de Mitrovica, se dividiría en dos, Mitrovica Norte y Mitrovica Sur, y en coordinación y cooperación entre ambos, se establecerá un nuevo estatus de unión. También se podrían establecer nuevos municipios, formados por comunidades minoritarias, siempre de acuerdo con las respectivas comunidades.

El Documento establecía que los parámetros utilizados para el establecimiento de los nuevos municipios podrán ser revisados cuando fuera necesario, por el Representante de la Autoridad Civil Internacional, después de que se hubiera realizado un censo de población.

La segunda era el incremento de las competencias municipales: el Documento prescribía que todos los municipios tenían responsabilidad sobre todos los aspectos que afecten a la vida diaria de sus habitantes incluyendo la educación, preescolar, infantil, primaria y secundaria; la atención sanitaria pública de primer nivel; el desarrollo económico local; el planeamiento urbano y rural y los servicios públicos en general.

Además, los municipios serbios de Kosovo, tenían las siguientes responsabilidades añadidas a las anteriores:



- a) Los municipios de Mitrovica-Norte, Gracanica y Strpce, tenían autoridad sobre los hospitales y serán responsables de proporcionar asistencia sanitaria de segundo nivel.
- b) El municipio de Mitrovica-Norte, era también responsable de guardar la lengua serbia, en la Universidad de Mitrovica.
- c) Todos los municipios serbios de Kosovo, eran responsables de la protección y promoción de los eventos culturales y religiosos en el ámbito local.
- d) Todos los municipios Serbios de Kosovo, tenían un rol decisivo en la selección de los comandantes de las comisarías de policía locales.

Un tercer aspecto era el relativo a las finanzas municipales: todos los municipios eran responsables de sus propios Presupuestos, así como de su propia financiación y se debía establecer un sistema de transparencia para conseguir una cada vez mayor autonomía municipal en cuanto a la recepción y gasto de los fondos.

Por último, el Documento contemplaba medidas para fomentar la cooperación municipal, por medio de las cuales los municipios tendrían derecho a formar asociaciones con otros municipios de Kosovo para acometer proyectos de mutuo interés. Además, los municipios de población mayoritariamente serbia tenían derecho a cooperar con municipios e instituciones de Serbia, incluyendo el derecho a recibir donaciones y asistencia técnica desde Serbia, contando con ciertos parámetros definidos en el Documento.

### **8.3.3 Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y Derechos de las Comunidades y de sus Miembros.**

El Documento prescribía que Kosovo debía intensificar, promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas internacionalmente y

por ello prescribía que todas las personas en Kosovo eran titulares de esos derechos y libertades, sin discriminación de ningún tipo y que todas las personas en Kosovo eran iguales ante la Ley y titulares, sin ninguna discriminación, de la misma protección del Derecho.

El Documento indicaba también que Kosovo debía garantizar la protección de la identidad, étnica, cultural, lingüística y religiosa de todas sus comunidades y de los miembros que las componen. Los miembros de cada comunidad, gozaban de derechos específicos, además de sus derechos humanos y libertades fundamentales individuales, incluyendo el derecho a expresarse libremente y a desarrollar los atributos identificativos de su comunidad.

De acuerdo a las leyes vigentes, y a los estándares internacionales, los miembros de cada comunidad, podían, por ejemplo, tener el derecho a:

- a) Recibir educación pública en una de las lenguas oficiales de Kosovo a su elección, a todos los niveles, o en su propia lengua, allí dónde constituyeran una mayoría suficiente.
- b) Establecer y dirigir centros de educación privada.
- c) Usar su lenguaje y alfabeto libremente, tanto en público como en privado.
- d) Usar su lenguaje y alfabeto en sus relaciones con las Autoridades públicas en aquellas áreas dónde su comunidad representara una cuota suficiente de la población.
- e) Usar y exhibir los símbolos de su Comunidad.
- f) Registrar sus nombres personales en su forma original.
- g) Tener garantizado el acceso a los medios públicos de comunicación que

fueran programados en su lengua; crear y usar sus propios medios de comunicación, y utilizar y reservar un número de frecuencias electrónicas.

Además, los miembros de las distintas Comunidades, podían participar en los negocios y asuntos públicos, y en los procesos de decisión en Kosovo, incluyendo la garantía de ser representados en la Asamblea, el Gobierno y la Judicatura.

Igualmente el Documento también prescribía el derecho de todos los refugiados y desplazados de Kosovo, el retorno y el derecho a reclamar sus propiedades y posesiones personales, de acuerdo a las leyes internacionales.

En cuanto al asunto de los desaparecidos, el Documento hacía una llamada tanto a Kosovo como a la República de Serbia a tomar las medidas necesarias para determinar y recabar información para investigar la identidad de los desaparecidos, instando a la vez a una completa colaboración con los Comités Internacionales de la Cruz Roja y otras Organizaciones internacionales asociadas.

#### **8.3.4 Herencia Cultural y Religiosa.**

El Documento atribuía gran importancia a asegurar la existencia y el funcionamiento sin trabas de la Iglesia Ortodoxa serbia en Kosovo. Cuestión ésta clave para los serbios, que conlleva el enorme simbolismo de la presencia en Kosovo de una amplia red de monasterios ortodoxos

Así, decía textualmente que la Iglesia Ortodoxa serbia, en cuanto a existencia y funcionamiento interno, será explícitamente reconocida por las autoridades de Kosovo, sus bienes serán inviolables y gozará de privilegios fiscales y aduaneros.

Además se estipulaban unas zonas protegidas especiales en torno a 40 lugares de

importancia clave desde el punto de vista religioso y cultural<sup>200</sup>.

Sin perjuicio de la propiedad de los bienes, se establecía que en esas zonas se restringirían determinadas actividades, con el fin de preservar el buen funcionamiento y la existencia pacífica de los principales lugares religiosos.

Igualmente, la OTAN debía proporcionar protección física adicional, en esos determinados lugares, hasta que las autoridades militares decidieran que se daban los supuestos suficientes como para transferir esas misiones a la Fuerza de Policía de Kosovo.

Todas estas consideraciones partían de una premisa básica, que era la de que Kosovo, bajo el imperio de la norma que estipulaba el Documento, se constituía sin religión oficial. El Documento abogaba por la autonomía y la protección de todas las religiones, sus propiedades y sus lugares sagrados.

Por otro lado, también se instaba a los serbios a devolver las piezas arqueológicas y etnológicas, que fueron tomadas a los museos de Kosovo en el período que transcurrió entre 1998 y 1999.

En definitiva, el Documento contemplaba, de manera preferente, por un lado, la neutralidad en cuanto a la tendencia religiosa de Kosovo, y por otro, una especial consideración frente a la Iglesia ortodoxa serbia, sin duda por ser una fuente, o bien de conflictos, o bien, en el caso de lograrse una integración y una convivencia armoniosa, de situaciones favorables para el cumplimiento de los fines sociales que el Documento aspira a obtener para la región.

---

<sup>200</sup> En concreto, se refiere a determinados monasterios, dónde actuará una comisión integrada tanto por elementos locales como internacionales, para facilitar el cumplimiento de lo establecido en el Documento, y relativo a la protección de la herencia cultural serbia en Kosovo, y de sus santos lugares.

### **8.3.5. Economía, deuda externa, propiedades y archivos.**

Los principales aspectos económicos de los cuales se ocupaba el Documento, eran los referidos a la deuda externa y a los derechos de propiedad, tanto a las empresas de titularidad pública, como de las de propiedad social, derechos de propiedad inmobiliaria, privatización, etc.

Todo ello era consecuencia de los procesos de devolución de las propiedades que durante el período de represión fueron arrebatados a sus legítimos propietarios, bien fueran particulares, empresas privadas o empresas de titularidad pública, cuyas estructuras fueron desmanteladas y trasladadas a Serbia.

El Documento ponía un especial interés en regular los organismos encargados de gestionar las reclamaciones que sobre las distintas propiedades (sobre todo las inmobiliarias) se puedan presentar.

En cuanto a la deuda externa, el Documento disponía que Kosovo debía asumir su parte proporcional de la deuda externa de la República de Serbia. Para determinar cual fuera esa parte proporcional se concretarían negociaciones con Serbia, de acuerdo a los siguientes principios;

- a) La deuda externa asignada pasará a ser una obligación de Kosovo cuando el beneficiario final esté en Kosovo.
- b) La deuda externa no asignada, se distribuirá entre las partes, según un método proporcional que se ha de establecer por acuerdo entre las partes, en cooperación con el Fondo Monetario Internacional.

La eventual negociación se nos antoja ardua, dado el desarrollo de los acontecimientos hasta ahora, así como dado el lamentable estado de la situación económica de ambas partes.

Mientras tanto, el servicio de la deuda se debía honrar, con lo cual la República de Serbia, como Estado garante soberano, aseguró la continuidad de su cumplimiento, quedando como acreedor de Kosovo en la parte que de acuerdo al procedimiento antes definido finalmente se llegue a estipular<sup>201</sup>.

En cuanto a los derechos de propiedad, el Documento ponía especial énfasis en asegurar que las disputas que a menudo afectan a los derechos de las minorías, serían resueltas de una forma transparente, de acuerdo con las principales normas usuales del Derecho internacional, y apoyándose en colaboraciones o intervenciones, a modo de tutela, de los organismos internacionales adecuados.

En cuanto a las empresas de titularidad pública, lo más destacado es consignar que se deberían transferir los derechos de propiedad de esas empresas, así como sus obligaciones conexas, a Kosovo.

Es destacable que los derechos de propiedad y sus obligaciones, de empresas que presten servicios únicamente en un determinado municipio o entorno limitado de municipios, transferirán sus derechos y obligaciones a ese o esos municipios, no al gobierno general de Kosovo.

Se determinaba también que Kosovo debería respetar las normas europeas en materia de ordenación del agua, eliminación de desechos y protección ambiental.

Es destacable igualmente, el amplio desarrollo normativo que el Documento empleaba para regular las empresas de propiedad social, con la figura de la

---

<sup>201</sup> Como previsión a un no acuerdo en los seis meses posteriores a la entrada en vigor del Documento, se determinaba que el Grupo Directivo Internacional designaría un arbitro internacional, para que distribuya entre las partes, la deuda externa de Serbia, o en su caso, la proporción de la misma con la cual haya discrepancias entre las partes, de acuerdo con los acreedores correspondientes.

Este arbitraje internacional y su asignación, serían irrevocables y determinará la parte de deuda externa que le corresponderá a Kosovo, y de la cual deberá hacerse cargo.

administración fiduciaria, y la creación del Organismo fiduciario de Kosovo. Se regulaba la financiación de dicho Organismo, que lo sería con cargo al Presupuesto general de Kosovo, a los recursos proporcionados por los donantes y a los propios fondos fiduciarios de ese organismo.

En definitiva, en estos apartados, el Documento lo que pretendía es garantizar plenamente el derecho de propiedad privada, de acuerdo con los principios del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y Las libertades Fundamentales. Se creaba para ello una Junta Directiva que se encargaría de velar, entre otras cosas, por la transparencia en los procesos de privatización de las empresas de titularidad social.

Uno de los aspectos más prioritarios del Documento era la preocupación por la restitución de propiedades, incluidas las relacionadas con la Iglesia Ortodoxa Serbia. Para ello, Kosovo debía establecer un mecanismo independiente para formular las normas y el marco legislativo e institucional y para atender las cuestiones que sobre restitución de propiedades se pudieran dar.

Igualmente se deberían devolver a Kosovo los archivos, incluidos los registros de catastro y demás documentos relacionados tanto con Kosovo como con sus habitantes, que fueron retirados de Kosovo. Así, la República Serbia debía restituir en el plazo de 6 meses, a partir de la entrada en vigor del Documento, todos los materiales del Archivo del Estado que se consideren necesarios para la administración normal de Kosovo. Mientras estos materiales no hayan sido devueltos, Serbia deberá permitir el libre y efectivo acceso a los mismos.

### **8.3.6 El Sistema de Justicia y el sector de la Seguridad en Kosovo.**

El Documento proponía para Kosovo un sistema judicial basado en la sujeción al imperio de la ley, integrado por profesionales independientes e imparciales.

En este sentido, el Documento instaba a las autoridades de Kosovo a asegurar que la composición de la plantilla judicial respondiera a la variedad interétnica existente en Kosovo.

Así, por ejemplo, para el caso del Tribunal Supremo, al menos el 15% de los jueces, pero en ningún caso, menos de tres, deberían provenir de comunidades no mayoritarias en Kosovo. De la misma forma, para los juzgados de distrito, el 15% de los jueces, y nunca menos de dos, provendrían también de las comunidades no mayoritarias en Kosovo.

Como podrá comprobarse, es una constante la defensa de las comunidades no mayoritarias que el Documento hacía a lo largo de su clausulado, sobre todo en este aspecto del sistema judicial. Así, por ejemplo, regulaba el caso de la no existencia de tribunal en el seno de una comunidad o un municipio de nueva creación, indicando que esa comunidad podría instar al Consejo Judicial de Kosovo la creación de ese tribunal, o que otro tribunal vigente en otra comunidad o municipio, pudiera conocer de lo que acontezca en el municipio sin tribunal. Si en esa comunidad existiera mayoría de población perteneciente a una minoría ésta tendría el mismo derecho a solicitar tribunal.

Por lo demás, el sistema judicial de Kosovo debía permitir el libre acceso a la administración de justicia de todos los ciudadanos, con especial énfasis en que lo tengan aquellos habitantes de los nuevos municipios con mayoría serbia.

Capítulo aparte merece la regulación de la creación del Consejo Judicial de Kosovo, que sería responsable, entre otras cosas, de adoptar decisiones sobre las propuestas de candidatos a ejercer cargos judiciales, el ascenso y traslado de los jueces, los procedimientos disciplinarios contra los jueces...etc. Las facultades y los procedimientos del Consejo, incluso en asuntos relacionados con el castigo y el despido de sus propios miembros, serán determinados por ley.

El Consejo debía estar formado por 13 miembros. De esos trece, cinco serían los miembros kosovares de la Comisión independiente, de los ocho restantes, dos



serían elegidos de entre aquéllos que ocupan escaños reservados o garantizados para los representantes de la comunidad serbia de Kosovo en la Asamblea de Kosovo. Otros dos, serían elegidos por los miembros de la Asamblea que ocupan escaños reservados o garantizados para representantes de otras comunidades, y dos mas serían elegidos por la Asamblea de Kosovo, entre los miembros que ocupan escaños asignados durante la distribución general de los mismos. Por último debían existir dos miembros internacionales, seleccionados por el ICR.<sup>202</sup>

En cuanto al “Sector de la Seguridad”, continuando con la filosofía de transparencia y acomodación a las normas internacionales, del Documento especificaba, para esta área tan sensible, unas directrices generales, pero a la vez muy concisas y claras, en aras de conseguir, por un lado un clima de seguridad civil, y por otro eliminar el sistema existente hasta ahora, que no se caracterizaba por una “seguridad igual para todos”.

En este sentido, Kosovo debía establecer un Consejo de Seguridad, que dependerá del Primer ministro. Este Consejo de Seguridad, debía formular una estrategia global de seguridad, de acuerdo a lo estipulado en el Documento, y desarrollar un marco legislativo con los componentes del sector de la seguridad, con las disposiciones presupuestarias y de supervisión que correspondan.

Es decir, se trataba de institucionalizar el sector de la seguridad, haciéndolo depender del más alto nivel gubernativo, con el fin de garantizar una actuación eficaz, transparente e igualitaria para con todos los ciudadanos.

Se ocupaba el Documento también de aquellos casos en los que coexista una presencia internacional y prescribía la necesidad de preparar estrategias de traspaso completo de funciones a las autoridades de Kosovo, en el momento oportuno.

---

<sup>202</sup> Existen otras normas, que detallan y regulan estos grandes rasgos del sistema judicial que proponía el Documento, y que se adjuntan al final de este trabajo.

En principio, y salvo disposiciones en contrario del propio Documento en virtud de la normativa aplicable en materia de seguridad, Kosovo tenía responsabilidades exclusivas en lo relativo a;

- i) Por un lado, aplicación de la Ley, justicia, orden público y respuesta civil en caso de emergencias y;
- ii) Por otro, seguridad, inteligencia, y control de fronteras en su territorio.

Todo ello con el compromiso de ajustarse a las normas y prácticas de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión Europea, en materia de seguridad y control de armamentos, así como a otros acuerdos y declaraciones sobre seguridad regional que se ocupe la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

El documento se extendía en la regulación más o menos detallada de todas esas competencias que hemos mencionado más arriba y que se le otorgaban a Kosovo, pudiendo destacar en ello, que la constante de preservar la pluralidad étnica de Kosovo seguía presente, por ejemplo, a la hora de regular la composición de la policía, dónde se indicaba que “la composición de la policía de un municipio reflejará, en la medida de lo posible, la composición étnica de la población de ese municipio”.

Podemos destacar también, en cuanto a materia de inteligencia, que Kosovo debía establecer un organismo encargado de detectar las amenazas a la seguridad interna de Kosovo. Se indicaba que ese organismo será, “profesional, apolítico, multiétnico y estará sujeto a control parlamentario y pertenecerá a la administración civil”.

Vale la pena detenernos en lo que a fronteras se definía en el Documento. Así el territorio de Kosovo quedaba determinado por las fronteras de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo, dentro de la República Federativa Socialista de Yugoslavia tal y como esas fronteras estaban trazadas el 31 de diciembre de 1988,

salvo las enmiendas previstas en el acuerdo de demarcación de fronteras entre la República Federativa Socialista de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia, de 23 de febrero de 2001.

Kosovo se debería poner en contacto con las autoridades de Macedonia, para establecer una comisión técnica conjunta, en el plazo de 120 días a partir de la entrada en vigor del Documento, para demarcar físicamente la frontera, y resolver cualquier cuestión que dimanase de la aplicación del acuerdo de 2001.

Se detallaba, por último la composición de la llamada “Fuerza de Seguridad de Kosovo”, que bajo la supervisión internacional, estará formada por no más de 2.500 miembros activos y 800 reservistas. Cualquier cambio en la composición de esta Fuerza de Seguridad de Kosovo, deberá estar autorizado por la Presencia Militar Internacional, y una primera revisión de lo ahora estipulado se realizaría al cabo de cinco años de la entrada en vigor del Documento.

La Fuerza de Seguridad de Kosovo, podría portar armas ligeras, y no dispondrá de armamento pesado, como tanques, artillería pesada o medios aéreos ofensivos.

En un primer momento, las funciones de esta Fuerza de Seguridad de Kosovo, serían las de respuesta en casos de crisis, la eliminación de explosivos y municiones y la de protección civil. Además podría actuar en los casos que no se prestan a ser resueltos por la policía, u otras organizaciones, en cumplimiento de la ley.

En definitiva, se otorgaba a Kosovo un cuerpo propio de Seguridad, con las funciones y equipamiento altamente controlado por la Presencia Internacional Militar, y contrariamente al caso de la Policía, la transferencia de capacidades se demoraba, y constituía un proyecto conjunto entre las autoridades de Kosovo y la Presencia Militar Internacional, que debía velar por el correcto funcionamiento de la institución, ocupándose, igualmente del control del proceso de reclutamiento y de proporcionar a la Fuerza de Seguridad de Kosovo, de todo el material necesario,

debiendo, además, la Fuerza de Seguridad de Kosovo, dar novedad a la Presencia Militar Internacional, de aquellos equipos que se le hayan suministrado y que procedan de fuera de Kosovo.

#### **8.4 SU PREVISTO PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN.**

Para la puesta en marcha del Plan, en el mismo se estableció una especie de calendario, cuyos hitos principales deberían haber sido:

1. Una vez aprobado el Plan, un período de transición de 120 días, durante el cual seguiría vigente el mandato de la UNMIK, aunque el ICR tendrá la autoridad suficiente como para recomendar a la UNMIK las acciones que considere necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el Documento.
2. Una transición, durante la cual la Asamblea de Kosovo, de acuerdo con el ICR, sería responsable de aprobar una Constitución, así como la legislación necesaria para la ejecución del Documento. Esa nueva Constitución y la legislación consiguiente, serán efectivas inmediatamente que concluya el período de transición.
3. Al final del período de transición, expiración del mandato de la UNMIK, y transferencia de toda la autoridad legislativa y ejecutiva, en bloque, a las autoridades de Kosovo.
4. En un plazo aproximado de unos nueve meses, a contar desde la entrada en vigor del Documento, convocatoria de elecciones generales y locales.
5. El mandato del ICR continuará hasta que el ISG determinara que Kosovo había cumplido los términos previstos en el Documento.

## 8.5 VALORACIÓN DEL DOCUMENTO.

A la hora de valorar el Documento elaborado por Martii Ahtisaari cobra especial relevancia su pretensión de fundamentar un cambio en el estatus internacional de Kosovo. Aunque se proponía la independencia de la región, ésta se establecía limitada por el control y supervisión, tanto política como militar, de la Comunidad Internacional, ya que en el caso de que el territorio alcanzara (como ahora sabemos que así ha sido) la independencia pretendida, Kosovo no sería un Estado plenamente soberano.

También como hemos argumentado, un aspecto esencial del Documento era la constante preocupación por la convivencia multiétnica en la región.

Con estas premisas la solución que planteaba el Documento se presentaba no tanto como una solución final al problema de Kosovo, sino como un paso en el largo proceso iniciado en 1991, y que no debía terminar en 2007.

La gestión internacional de la cuestión de Kosovo había sido desde 1991 y hasta la presentación del Documento en 2007 tratar la soberanía de Kosovo como “un proceso”. La próxima etapa del proceso sería la “soberanía supervisada”, que propone el Plan Ahtisaari. Es significativo que para esta “soberanía supervisada” no se especificara siquiera un límite temporal, con lo que se abría (en principio) la posibilidad de la tutela internacional prolongada “sine die” en el tiempo.

Según indica Susan L. Woodward<sup>203</sup>, en cada etapa del casi decenio de negociaciones que Belgrado y Pristina, habían emprendido con asistencia de la Comunidad Internacional, las alternativas para la independencia de Kosovo se habían tornado cada vez menos probables. En este sentido, la propuesta de Ahtisaari simplemente desarrollaba, en base al acuerdo de Dayton para Bosnia y los principios de Ohrid para Macedonia, cómo acomodar estos reclamos dentro de las fronteras de un estado, al tiempo que se retienen los principios básicos del

---

<sup>203</sup> Susan L. Woodward, “El dilema de Kosovo: Sobre la gestión internacional de la condición de estado”, Fride Comentario, abril de 2007

documento de La Haya.

Parece que entre octubre de 1998 y febrero de 2007, solo los jugadores hayan cambiado de sitio: en lugar de estatus especial y derechos culturales para los kosovares en Serbia, los serbios van a tener ahora un estatus especial y derechos culturales en un Kosovo formalmente independiente.

Es decir, partíamos de una posición en la que los Kosovares, minoría en Serbia (porque Kosovo era Serbia) gozaban de una especie de “favor” para preservar sus derechos culturales, por medio de un estatus especial que “graciosamente” la mayoría serbia les concedía, en virtud de sus particularidades religiosas, sociales y propiamente dichas, culturales.

Ahora, en el latente nuevo Estado kosovar existente en 2007, se cambian las tornas, pero solamente porque se invierte el papel de los protagonistas. El guión es el mismo; Basándose en las particulares características de una minoría, la serbia, (que en 2007 lo es en un Kosovo segregado de facto de Serbia) la mayoría kosovar, que ostenta, al menos teóricamente, los resortes del poder público y político, otorga un estatus especial a esa minoría para que pueda conservar sus derechos culturales dentro del conjunto de la generalidad cultural, religiosa y social de Kosovo.

En definitiva, se han invertido los papeles de una misma película, que no varía el guión.<sup>204</sup>

Sin conseguir una estructura regional explícita para reemplazar la constitución yugoslava que a pesar de todo, capacitaba aquellas soberanías compartidas entre naciones y nacionalidades, no parecía que existieran medios para construir una

---

<sup>204</sup> Con lo cual, y es una opinión personal pero contrastada con suficientes testigos de diversos estamentos internacionales presentes en Kosovo, si el guión es el mismo, tarde o temprano, cuando la tutela internacional relaje su disciplina, dramáticamente, se producirá un rebrote de la violencia entre étnias.

alternativa eficiente o para proporcionar seguridad a todas las partes afectadas, y que sería básico para dotar de la estabilidad política a la solución.

En cuanto a la limitación de la soberanía que se desprende del Documento, la más destacable es la retención del poder ejecutivo sobre el territorio de Kosovo por parte de la comunidad internacional. Aunque pudiera parecer complicado de sostener, esta limitación, a nuestro entender, proporcionaba algún espacio estratégico, algún margen de elección y/o de maniobra para poder dirigir la puesta en marcha del estatuto hacia una dirección positiva, es decir, hacia una dirección gradualista, que evite soluciones precipitadas y generadoras de conflicto.

En palabras del informe de 2005 de Kai Eide, se trataría de mantener una supervisión internacional en asuntos básicos (que necesariamente limitan la soberanía de Kosovo como estado independiente) hasta que la región sea “políticamente madura”.

En definitiva, el Plan Ahtisaari proponía una independencia supervisada que estableciera límites a las autoridades de Kosovo, sobre todo en las áreas de los derechos comunitarios, la descentralización, la protección de la Iglesia Ortodoxa Serbia, y sobre todo el Estado de Derecho.

A falta de una mayor concreción en cuanto a cuales eran las limitaciones que el Plan proponía a la soberanía de Kosovo nos tenemos que remitir al propio Plan y su descripción, sobre todo en lo contenido en sus anexos IX, X y XI<sup>205</sup>, y que fundamentalmente expresan la sumisión del parlamento kosovar a las atribuciones del Alto Representante de la Comunidad Internacional, que se reservaba la última decisión ejecutiva en temas cruciales, como protección de las minorías, nombramientos del poder judicial, seguridad interior, defensa de las fronteras, descentralización y deuda externa, así como supervisión de las relaciones internacionales.

---

<sup>205</sup> Ver anexos de este trabajo donde se transcribe, en español, el texto íntegro de la propuesta de Ahtisaari.

En definitiva, Kosovo gozaría de una amplia capacidad de autogobierno y autogestión de sus asuntos nacionales y locales, pero durante un tiempo todavía por determinar, estaría supeditada a la aprobación, en todos los aspectos fundamentales descritos como pilares básicos del documento de Ahtisaari, de la comunidad internacional a través de su Alto Representante.

Es destacable el hecho de que Ahtisaari ni siquiera empleaba el concepto “estado” o “soberanía”, sin duda para evitar así aspectos demasiado polémicos para una mesa de negociación repleta de tensiones y con posturas extremadamente antagónicas.

Sin embargo, y siguiendo a María Avello<sup>206</sup>, la existencia de competencias tales como la creación de un sistema de justicia, el desarrollo económico sostenible, o la propia afirmación de que Kosovo será una “sociedad multiétnica que se gobierna democráticamente y el pleno respeto de la ley, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que promoverá la existencia pacífica y próspera de todos sus habitantes”, sí que son un símbolo más explícito de soberanía sobre un territorio, y parece dejar pocas dudas de que la propuesta contenía los elementos necesarios para la futura creación de un Estado. Entre ellos estaba la adopción de una constitución y la posibilidad de ser miembro de organizaciones internacionales o de negociar tratados internacionales.

En cuanto a la constante preocupación del Documento de procurar la convivencia pacífica de la sociedad multiétnica presente en Kosovo el Plan incluía los elementos sustanciales para crear un Estado en un territorio que en la actualidad vive bajo una estructura jurídica indefinida, con la inseguridad jurídica que esto supone para sus habitantes. Pero quedaban muchos interrogantes abiertos y también muchos riesgos evidentes a la hora de la aplicación práctica del Plan. El principal era la capacidad real del previsto Estado kosovar de garantizar

---

<sup>206</sup> María Avello Martínez, “Kosovo: ¿De provincia internacional a Estado?”, Fride, comentario, marzo de 2007.



precisamente una verdadera coexistencia pacífica de los albanokosovares y los serbokosovares bajo un mismo gobierno.

Tenemos que recordar que según disponía el Documento, corresponde a las instituciones kosovares la responsabilidad de integrar realmente a la población serbia en las tareas de autogobierno, pero ¿sería suficiente la presencia internacional para garantizar la seguridad que los serbokosovares no sienten?

En nuestra opinión, en la medida que la comunidad internacional insista sólo en que las instituciones de Kosovo deberían proporcionar estos y otros compromisos creíbles, menor será la posibilidad de logro de esos mismos objetivos.

Entendemos que el primer compromiso creíble debía ser la forma en que la UE manejara el proceso de acuerdo, y ésta debería ir gestionando el asunto dentro de una estrategia regional porque es el contexto regional e internacional de soberanía lo que debería haber determinado el contenido y el significado del estatus legal, y en ese sentido se activarían los mecanismos necesarios que harían que las expectativas de pérdida o ganancia de la gente, la distribución real de las pérdidas o los triunfos entre los grupos alcancen un resultado de “suma cero” que invitara a la integración y la participación en las decisiones de autogobierno de las distintas colectividades en conflicto actualmente.

Como ahora sabemos, todo este proceso ya ha desembocado en la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo, pero sin embargo, esta premisas de tutela e implicación de la UE en el desarrollo del nuevo Estado siguen, a nuestro juicio vigentes, dada la fragilidad evidente de la recién creada nación.

Así y para resumir, la propuesta integral de un acuerdo sobre el estatus final de Kosovo, establecía, según el Sr. Ahtisaari, unas estructuras de supervisión internacional, con las que sentar las bases para que, en su día el futuro de Kosovo se traduzca en una sociedad independiente, viable, sostenible y estable, en el que todas las comunidades y su miembros pudieran vivir de forma pacífica y digna.

Por último, y aunque se ratifica en que la única solución viable es la independencia de Kosovo, el Documento final reconocía que la capacidad de Kosovo, por si sola, 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, seguía siendo limitada. Por eso, consideraba necesario desarrollar las instituciones políticas y jurídicas de Kosovo, con asistencia y bajo supervisión internacional. Hacía un especial hincapié en la situación de la minoría serbia de Kosovo, que seguía (y sigue en la actualidad) viviendo en condiciones difíciles, pero al mismo tiempo, les insta a que participen mas activamente en las decisiones y en las instituciones ya que con ese afán de boicoteo y posición de no cooperación, no conseguirán proteger sus intereses y derechos de forma eficaz.

En consecuencia, la presencia civil y militar de la Comunidad internacional debería ser, en una primera fase, de una muy alta intensidad, con competencias muy 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.

Es decir, y como reflexión final, no era una propuesta de consenso, ni era una propuesta para un estatuto definitivo para Kosovo, sino otra “vuelta de tuerca” para la independencia final.

# 9

## Las negociaciones sobre el Estatuto final de Kosovo.

---

### 9.1 LAS POSICIONES DE LOS ACTORES DEL PROCESO ANTE EL PLAN AHTISAARI.

#### 9.1.1 Posiciones en contra del Plan Ahtisaari.

En lo relativo a las posturas mantenidas por los distintos actores presentes en el conflicto frente a la propuesta del mediador enviado por el Secretario General de UN el ex presidente finlandés Martii Ahtisaari, podemos destacar en primer lugar las consideraciones que se situarían en contra de la propuesta:

De entrada, la publicación del documento generó una corriente de opinión, ampliamente difundida que entendía que la propuesta implicaba un tácito reconocimiento del “fracaso” de la Comunidad Internacional en el cumplimiento de los objetivos marcados en 1999 para Kosovo, en el marco de la resolución 1.944 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Recordemos que esos objetivos consistían en la creación previa de un Estado de Derecho y la puesta en marcha de un proceso democratizador en Kosovo. Lo primero que había que instaurar en Kosovo, según esas intenciones iniciales, resumidas en la famosa expresión “Standars before status” era el imperio de la ley, un sistema de partidos, una reconstrucción de las instituciones y sobre todo, una sociedad étnicamente plural y preparada para la convivencia. Igualmente, había que lograr un desarrollo económico y una estabilización regional.

Parecía evidente que pocos de todos esos objetivos se habían logrado plenamente

a esas fechas, y el Plan Ahtisaari con todas sus precauciones y garantías no hacía sino reconocerlo implícitamente.

Por otro lado, y en términos ya de índole jurídico-política, nos encontramos con diversos problemas como por ejemplo, el hecho de tener que modificar las fronteras en los Balcanes, hecho este que suponía, como mínimo, un alto grado de potencialidad desestabilizadora y un problema nada baladí desde el punto de vista del Derecho internacional. Asunto éste que se ha venido desarrollando hasta la fecha actual, y que aún con el Dictamen de la CIJ sigue en pleno debate.

Parte de la Comunidad Internacional no era partidaria de esta solución, dado que supondría, por primera vez, la trasgresión de las normas de Derecho internacional sobre integridad inviolabilidad y seguridad del territorio de un Estado Soberano, reconocido como tal por la generalidad de la comunidad internacional. Argumento éste que ha servido de base a algunas de las alegaciones que en contra de la UDI se han presentado ante la CIJ, tal y como veremos en su momento.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la posición de los actores serbios en esos días, esta posibilidad de independencia de Kosovo, se pensaba que podría dar lugar, incluso, a un nuevo conflicto armado, cosa que como hemos comprobado ha resultado no cierta, dada la desproporción de fuerzas entre las posibilidades “militares” serbia y las fuerzas internacionales presentes en Kosovo.

Había quién argumentaba, en este sentido, que la posibilidad de hacer realidad la independencia de Kosovo a través de una estrategia de fuerza, (imponiéndola a Serbia) podría constituir un error, comparable al cometido por las grandes potencias europeas de la época, en el caso de los Sudetes.

Como aquella, la doctrina dominante en ese momento era que la propuesta de independencia de Kosovo rompía con el Derecho internacional vigente y con la práctica de reconocimiento de Estados de la Comunidad Internacional, al imponer la ruptura de un Estado soberano al margen de la voluntad de ese Estado y de sus

propios mecanismos constitucionales.

Además, pondría en entredicho el tratamiento dado al proceso de disolución de la antigua Yugoslavia, que dictaminó que Kosovo quedaba integrado en Serbia.

Por último, transformaba el principio de “uti possidetis”, según el cual, el territorio de cada unidad político administrativa existente en el momento de la disolución de un Estado es objeto de protección internacional, garante de la territorialidad de la parte del Estado ocupada por una potencia exterior, que dice actuar en nombre de la Comunidad Internacional.

En realidad, este era el fundamento real del principio de integridad territorial de Serbia, que pretende hacerse realidad, y que analizaremos en su momento en este trabajo.

Insistiendo en la irregularidad legal de la propuesta, esta postura recordaba que teníamos que tener en cuenta una consideración importante, y esta es que todas las repúblicas que hasta la fecha han surgido de la desmembración del antiguo imperio soviético, así como las surgidas de la ruptura de la antigua Yugoslavia, tenían constitucionalmente reconocido el derecho de autodeterminación, en este último caso, a partir de la Constitución de 1974.<sup>207</sup> Sin embargo, este no era el caso de Kosovo, que se articulaba como una provincia integrada en Serbia y que por lo tanto nunca dispuso, ni en el derecho yugoslavo ni en el serbio, de esa prerrogativa.

El hecho es que, preocupados por las repercusiones internacionales, (o por cualquier otra causa singular aplicable a cada nación) ya se había dado un paso entre los países occidentales alineados con la propuesta, la idea de estar dando una salida “original e irrepetible” para este territorio, de manera que no fuera extrapolable a otras causas secesionistas, es decir, no susceptible de aplicarse a otras zonas en

---

<sup>207</sup> En el caso de Montenegro de manera explícita e incluso sometida a un calendario prefijado por la Constitución de la Unión de Estados de Serbia y Montenegro.

conflicto.

Así, para los detractores del Plan, lo que realmente significa la posibilidad de la independencia de Kosovo, es que a través de la intervención de una potencia exterior (o un conjunto o alianza de ellas), un determinado Estado podría llegar a perder definitivamente el control sobre parte de su territorio, viendo como esta potencia, o alianza de potencias exteriores, impone posteriormente a la generalidad de la Comunidad Internacional el reconocimiento de esa nueva realidad política.

Para los detractores de Ahtisaari, en un mundo en el que parece consolidarse el unilateralismo en las relaciones internacionales, y en el que la emergencia de nuevas potencias es ya una realidad, el peligro evidente de una propuesta de este tipo es que podría colocar a los Estados más débiles en una situación de inseguridad remontándonos a los años anteriores a creación de la ONU, que precisamente nació para salvaguardar la seguridad de esos Estados, que por sí mismos podrían tener dificultades frente a potencias más fuertes.

Hay que tener en cuenta un razonamiento básico, para descartar la razón por parte de una y otra facción (serbios y kosovares) en cuanto a la realidad de la independencia. Este razonamiento es que el caso de Kosovo no es sólo consecuencia del hecho incontestable de la evidente represión serbia (personalizada en Milosevic), sino también una combinación de deslealtad institucional, creación de estructuras paralelas de poder y recurso a la violencia como estrategia para forzar la reacción del Estado y la posterior intervención exterior. En ese sentido, esa intervención exterior acabó siendo regulada por la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU, que definía a Kosovo como parte de Serbia, con lo que volvemos a la contradicción frente a la actual normativa internacional (no sólo global sino la concreta que se aplica a este caso) que podría suponer el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente.

En contraposición a esta estrategia de independencia, un conflicto de naturaleza

secesionista, sólo se debería solucionar decían los detractores de la Propuesta de Ahtisaari, de forma racional y sin el recurso a la violencia, si los distintos proyectos políticos en liza se integran dentro de la lógica y procedimientos constitucionales de un Estado democrático. Por tanto, un Estado soberano en Kosovo, solo podría resultar del acuerdo de las partes, en las cuales, eso sí, se puede influir, pero siempre procurando no caer en la coacción o en una política de hechos consumados, y teniendo por fin la efectividad en la creación del propio Estado.

Es decir, que resumiendo, encontrábamos cinco poderosas razones para cuestionar el plan de Ahtisaari;

- a) Iba a conceder una soberanía, siquiera limitada o tutelada internacionalmente, a un territorio en el que no existe, por el momento Estado de Derecho, incumpliendo así el mandato de la Resolución 1.244.
- b) Iba a incumplir el mandato de la Resolución 1.244.
- c) Tal y como hemos comentado anteriormente, desde la perspectiva del Derecho internacional público, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas carece según el Capítulo VII de la Carta, de competencias para alterar el estatus territorial de un Estado soberano miembro sin su consentimiento. Puede, efectivamente, adoptar medidas para “el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, pero eso no le faculta para crear o deshacer Estados.
- d) Iba a promover la desestabilización regional.
- e) Por último, iba a suponer un precedente sumamente peligroso.

Los principales actores, contrarios a la independencia de Kosovo, estaban (y siguen estando) liderados, obviamente por Serbia. Belgrado se opuso (antes, ahora y según afirma, siempre lo hará) de forma rotunda a la independencia, y propugna

una autonomía, tan amplia como se pueda, de la región, pero siempre integrada en Serbia. Es la posición que el Parlamento Serbio se apresuró a ratificar ya, en su primera reunión celebrada tras las elecciones del 21 de enero de 2007, renovando así el mandato del antiguo “equipo negociador”, encabezado por el Presidente Boris Tadic y el Primer ministro saliente, Vojislav Kostunica, que por otra parte, resultó luego confirmado en su cargo.<sup>208</sup>

Según palabras del propio Kostunica, “Serbia no acepta la independencia de Kosovo, y desea llegar a una solución mutuamente aceptable por vía pacífica y en negociaciones políticas. Solo así defenderemos consecuentemente la integridad de nuestro país, la dignidad de nuestro pueblo pero también nuestro futuro europeo”. “Solo una solución de compromiso puede tener carácter duradero y llevar a la estabilidad regional que es de interés vital para todos los países de los Balcanes y condición para su más rápida integración en la Unión Europea”, agregó Tadic.<sup>209</sup>

Para ello aducían, fundamentalmente, la propia resolución 1.244, que reconoce a Kosovo, como parte integrante de Serbia. A partir de ello, para las autoridades serbias, el reconocimiento de la independencia de una parte de su nación es sencillamente, tanto como renunciar a la defensa de su soberanía e integridad nacional.

Por supuesto, aparte de las razones legales, Serbia aducía otras de tipo histórico o sentimental, que hemos expuesto ampliamente a lo largo de este trabajo, y que se sintetizan, en la afirmación de que Serbia considera a Kosovo como el “crisol” donde se concibió al propio Estado serbio, y que hace tan solo dos siglos fue “invadido” por los albaneses, desplazando a los propios serbios de su tierra.

En el plano internacional, el apoyo más decisivo a las tesis serbias vino de la Rusia de Putin, cuya postura fue desde el principio de oposición a la independencia de la

---

<sup>208</sup> El resultado de la votación efectuada el 13 de febrero de 2007 fue de 225 votos de rechazo al Plan de un total de 250 posibles.

<sup>209</sup> La Estrella Digital / Ag. EFE, Madrid-Belgrado, 26 de septiembre de 2007.



región. La postura rusa fue de extraordinaria importancia para las tesis serbias, no solo por su condición de gran potencia y miembro del Grupo de Contacto, sino sobre todo como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, capaz por ello de someter a veto el proyecto independentista.

Sin embargo, las razones finales de Rusia, aunque formalmente puedan basarse en los mismos argumentos que los que utilizan las autoridades serbias, entendemos que son de otra naturaleza y de complicada explicación. De hecho, una de las últimas declaraciones de Sergey Lavrov, ministro de exteriores de Rusia, fue en el sentido de expresar que “nosotros no podemos ser más serbios que los propios serbios”, es decir, que Serbia no puede esperar de sus tradicionales aliados un bloqueo automático de la propuesta<sup>210</sup>.

En definitiva, Rusia intentó negociar ese tema, y algunos más relacionados con su política exterior, y también con su política económica para definir su postura respecto a Kosovo. Es decir, buscó en este proceso forzar, en su permanente pulso con Washington, el reconocimiento o la demostración ante la Comunidad Internacional (y ante su propio pueblo) su “retorno” al contexto internacional como “gran potencia”, a la que se le debe tener en cuenta como tal, distanciándose en su tratamiento del resto de los países del ámbito internacional.

De momento, la postura oficial de Moscú es la expresada por su embajador ante las Naciones Unidas, Vitali Churkin, y consiste en evaluar a fondo el cumplimiento de lo estipulado en la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

De hecho, cuando el día 20 de julio de 2007 se produjo el bloqueo del Plan Ahtisaari en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, éste se debió a la amenaza de veto de Rusia al mismo y teniendo el resto de los países

---

<sup>210</sup> Mas bien, Rusia considerará el caso de Kosovo, como una parte más de una negociación más amplia, sobre todo con los Estados Unidos, y en general con las Naciones Unidas, donde, por ejemplo, se podría utilizar como moneda de cambio, el reconocimiento de las dos regiones secesionistas de Georgia, Abjasia y Osetia del Sur.

patrocinadores del Plan la certeza, después de una corta sesión de debate, de la imposibilidad de convencer a Rusia de lo contrario.

Rusia había expresado en multitud de ocasiones que no aceptará una solución con la que Belgrado no estuviera acuerdo, y para llegar a ella pidió en los foros internacionales, más tiempo. No es Kosovo, para Rusia, un asunto de interés primordial, sino una pieza más con la que jugar en tablero internacional.

Es decir, considera, tal y como hemos señalado también nosotros, que puede parecer que no se han cumplido las premisas indicadas en la Resolución, y que por tanto, es precipitado adoptar una solución definitiva, sin, al menos, haber evaluado los logros obtenidos, o sin haber medido en que porcentaje se ha cumplido lo estipulado en la Resolución.

### **9.1.2 Posiciones favorables al Plan Ahtisaari.**

En cuanto a las posiciones a favor de la Propuesta, encontramos las posturas que argumentaron tanto la U.E. como los Estados Unidos, que han sido desde el principio los principales valedores de la propuesta Ahtisaari.

La Unión Europea y EE UU apoyaron el proceso iniciado por las Naciones Unidas para determinar el estatuto definitivo de Kosovo, y acogieron favorablemente la propuesta realizada por el Sr. Ahtisaari para la solución del conflicto.

Washington incluso amenazó en su día con acciones unilaterales de reconocimiento de Kosovo si el Plan no prosperaba, cosa que finalmente ocurrió, de forma inmediata una vez proclamada la UDI por las Autoridades provisionales de Kosovo.

La U.E y EEUU consideraban que la solución aportada por Ahtisaari, era la única viable, ya que permitía:

- a. El acceso de Kosovo a los organismos financieros internacionales, lo que permitirá iniciar el proceso de recuperación económica y crear las condiciones para la creación de empleo y el desarrollo de una economía sostenible.
- b. La presencia internacional (en una primera fase) para ayudar a mantener, el carácter multiétnico de Kosovo y salvaguardar los derechos de las minorías.
- c. El apoyo internacional para asegurar el desarrollo de unas instituciones públicas eficaces y autónomas para toda la población de Kosovo, que funcionen conforme al Estado de Derecho y a las normas básicas de la democracia.
- d. La posibilidad de que Kosovo hiciera realidad su deseo de integración europea.

No podemos olvidar, (y centrándonos ya en la Unión Europea) que el papel de la UE será el mas relevante en todo este proceso, ya que, de hecho, va a sustituir a las Naciones Unidas en la tutela internacional sobre Kosovo.

Fue en su día una oportunidad decisiva para prestigiar el papel de la Unión Europea en el ámbito de las relaciones internacionales a nivel planetario, para poder tratar de igual a igual a las políticas norteamericana y rusa y para constatar si la UE disponía de un marco adecuado para negociar cuestiones como las que plantea el estatus (y ahora ya la gestión de la independencia) de Kosovo, como son la política exterior y la política de seguridad común.

Ya reflexionando sobre el asunto, entendemos que se debería haber aprovechado la situación para sentar la bases de una actuación en ese sentido, ya que hasta ahora, las negociaciones y las decisiones se habían tomado, por un lado en el seno del Grupo de Contacto (Francia, Inglaterra, Italia, Alemania, Estados Unidos y

Rusia), y por otro mediante contactos bilaterales entre estados europeos o bien bajo la autoridad del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En definitiva, la generalidad de los estados europeos, apoyaban el plan de Ahtisaari, a pesar de las reticencias por parte de algunos, como es el caso de España, Italia, Rumania o Hungría.<sup>211</sup>

Para la Unión Europea, y partiendo de la base de que acepta el Plan de Ahtisaari, lo ideal hubiera sido que el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara el estatus final de Kosovo, incluyendo la palabra "Independencia". Esto le hubiera aliviado enormemente, evitando el tener que reconocerla ella misma. Sin embargo, como ahora sabemos, el Consejo de Seguridad, rechazó el Plan, y los hechos discurrieron por otros parámetros.

Además era la forma en la que su compromiso en Kosovo, como sustituto de las Naciones Unidas, se pudiera haber desarrollado en un marco jurídico y político claro.

Así, la perspectiva de que la UE mantuviera la retención del poder ejecutivo sobre Kosovo por parte de la Comunidad Internacional, proporcionaba algún espacio y

---

<sup>211</sup> La postura oficial de España, en esos días, aunque no era definitivamente clara, y ha sufrido vaivenes en función de quién o que partido gobernara en cada momento, es la de expresar su adhesión a la voluntad mayoritaria de la UE, aunque si es cierto que siempre ha quedado latente su preocupación sobre las posibles repercusiones que la independencia de Kosovo pudiera tener sobre las reivindicaciones nacionalistas existentes en alguna región del interior del propio territorio nacional (País Vasco y Cataluña, principalmente) y eso a pesar de defender que Kosovo no era un caso extrapolable a ninguna otra circunstancia o reivindicación parecida, por ser un asunto único y singular dadas sus características y su particular proceso de maduración, con todas esas connotaciones dramáticas que se han venido sucediendo a lo largo de los años. De todas formas, nos remitimos al Capítulo 12.3.3 de esta tesis para mayor análisis sobre la postura final de España en el conflicto.

oportunidad estratégica, para la que puesta en marcha del estatus final de Kosovo, girara en una dirección positiva.

En definitiva, la solución aportada por Ahtisaari era vista con buenos ojos, y aceptada de manera unánime por la UE, cuyos Estados miembros, se pronunciaron a favor, con mayor o menor entusiasmo, pero con la decisión común de no fraccionar la propia decisión mayoritaria de la Comunidad Europea.

En cuanto a los propios kosovares su postura era evidentemente la consecución de la independencia total. Para ello no dudaron en apoyar el Plan Ahtisaari pero entendiendo que era sólo un primer paso para la consecución de la independencia. Lo que era claro es que la postura resultaba tan intransigente como la mantenida por Serbia, cada una en un sentido, y que en modo alguno estaban dispuestos a admitir ni el retorno a Serbia, ni la administración de este último país ni siquiera gozando de la más amplia autonomía posible, y tampoco, (ver el epígrafe 5.4) la opción de la partición entraba en sus planes.

Los kosovares incluso opinaban que la opción del mantenimiento del protectorado de la ONU, era un “mal menor”, ya que ellos consideraban que ese tiempo ya se había cumplido, y que parte de los problemas existentes (en ese momento y sin embargo todavía ahora a pesar de la UDI) en cuanto al correcto funcionamiento de las instituciones kosovares se debe a la indefinición del futuro de Kosovo, imposible de determinar mientras subsistiera el protectorado de la ONU.

## **9.2 EL DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES EN TORNO AL PLAN AHTISAARI.**

Parece necesario, si quiera de forma somera, repasar lo acontecido en cuanto a las negociaciones que, en su día, se llevaron a cabo entre todos los actores presentes en el proceso de definición del futuro estatus de Kosovo.

No queremos extendernos en cuanto a las posturas de los dos principales protagonistas del proceso, esto es, Serbia y Kosovo, ya que sus argumentos son de

sobra conocidos a estas alturas de la situación, y además, es también ampliamente conocido el hecho de han mantenido sus posiciones y argumentos prácticamente invariables desde el inicio del Proceso.

Así, y como novedad en cuanto al desarrollo del proceso si parece conveniente analizar, por un lado la tarea desempeñada por la llamada “Troika” negociadora y por otro la real situación en el interior de Kosovo y que de algún modo fue determinante para llegar al resultado de la UDI que ahora todos conocemos.

Si nos basamos en el Informe de la Troika negociadora de 4 de diciembre de 2007<sup>212</sup> encontramos en primer lugar que la mencionada “Troika negociadora” se crea con el beneplácito del Secretario General de UN (Declaración de fecha 1 de agosto de 2007) y como resultado de la iniciativa del llamado “Grupo de Contacto”, (formado por Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos, Federación Rusa y Reino Unido) para establecer un nuevo grupo formado a su vez por representantes de Estados Unidos, Federación Rusa y Unión Europea, para dirigir una nueva etapa de negociaciones sobre el estatus futuro de Kosovo.

En este sentido, la Troika ocupó la práctica totalidad del último cuatrimestre de 2007 en llevar a cabo negociaciones, al mas alto nivel, entre Belgrado y Prístina sobre el estatus futuro de Kosovo.

Dichas negociaciones se desarrollaron al amparo de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de UN así como bajo los auspicios de los principios rectores del Grupo de Contacto<sup>213</sup>.

En el transcurso de ese tiempo, las partes examinaron una amplia gama de posibilidades sobre el futuro estatus de Kosovo, gama de posibilidades que, a su vez, hemos analizado nosotros en el epígrafe anterior (7).

---

<sup>212</sup> Apéndice a la Carta de fecha 10 de diciembre de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad UN por el Secretario General.

<sup>213</sup> Véase “S/2005/709” NU

Como anotación en el “haber” de la Troika, cabe destacar que las reuniones y negociaciones que se celebraron promovidas por este grupo, se realizaron al más alto nivel, ya que los participantes en las 10 sesiones de las que constaba el calendario de trabajo fueron: Por parte de Serbia: El Presidente Boris Tádić, El Primer Ministro Vojislav Kostunica, El Ministro de Relaciones Exteriores Vuk Jeremic y el Ministro para Kosovo, Slobodan Samardzic; y por parte de Kosovo: El Presidente Fatmir Sejdiu, el Primer Ministro Agim Çeku, el Presidente de la Asamblea Kolë Berisha, además de Hashim Thaçi y Veton Surroi.

La Troika negociadora surge como consecuencia de los casi 15 meses de negociaciones que transcurrieron a partir del nombramiento de Martti Ahtisaari en 2005 como Enviado Especial del Secretario General de UN para que se ocupara del proceso para definir el futuro estatus de Kosovo, de acuerdo a la Resolución 1244 (1999).

El Sr. Ahtisaari presentó su Propuesta en febrero de 2007. Esta Propuesta fue aceptada por Kosovo y rechazada por Serbia.

Como consecuencia de este suceso, se abrió una serie de debates en UN que culminaron con la creación de la Troika negociadora, cuya misión principal fue la de facilitar la celebración de encuentros, debates y negociaciones al mas alto nivel entre Belgrado y Prístina.

El grupo (la Troika) se creó concretamente el 1 de agosto de 2007 por el Secretario General de UN, el cual reiteró su convicción de que la situación de Kosovo era insostenible tal y como estaba conformada en ese momento, con el Plan Ahtisaari rechazado por Serbia y aceptado por Kosovo.

La forma de actuar de la Troika se basaba, por un lado en el respeto a la Resolución 1244 (1999), en la observancia de los Principios rectores del Grupo de Contacto de 2005 y en la existencia “sobre la mesa” del propio Plan Ahtisaari. Sin embargo, con

el fin de allanar las negociaciones, la Troika no pretendía imponer ninguna solución a las partes. Se limitó facilitar los encuentros, con el fin de que cada una de las partes intentara convencer a la otra.

Igualmente, y a pesar de la existencia del Plan Ahtisaari, la Troika estaba presta a admitir cualquier propuesta que las partes pudieran presentar, con tal de que supusiera un acuerdo entre ellas.

Sabemos ahora que finalmente nunca se llegó a ni siquiera un principio de acuerdo sobre el asunto fundamental, que no era otro que la soberanía de Kosovo.

En cuanto al calendario de trabajo, se cumplió un intenso trabajo de reuniones con las partes que se instrumentó en 10 sesiones, de las cuales 6 fueron presenciales y con diálogos bilaterales entre los representantes de Serbia y Kosovo, mas una conferencia de 3 días que se celebró en Baden (Austria), así como 2 viajes a la región.<sup>214</sup>

Además de las reuniones bilaterales y de las conferencias con las partes, la Troika, como mecanismo de trabajo, cerró encuentros con cada una de las partes, por separado para consultar con cada una de ellas.

---

<sup>214</sup> Los actos de la Troika fueron; 9 de agosto, primera reunión de la Troika con el Grupo de Contacto en Londres. 10 y 12 de Agosto, primera reunión de la Troika con las partes, en Belgrado y Prístina. 30 de agosto, segunda reunión de la Troika con las partes, en Viena. 18 y 19 de septiembre, tercera reunión de la Troika con las partes, en Londres. 27 de septiembre, reunión de la Troika con el Secretario General de UN, con el Alto Representante de la UE, con el Secretario General de la OTAN y con los Ministros del Grupo de Contacto, celebrada en Nueva York. 28 de septiembre, cuarta reunión de la Troika con las partes, esta fue la primera reunión "cara a cara" y se celebró en Nueva York . 14 de octubre, quinta reunión de la Troika con las partes (segunda cara a cara) celebrada en Bruselas. 22 de octubre, sexta reunión de la Troika con las partes (tercera cara a cara) celebrada en Viena. 5 de noviembre, séptima reunión de la Troika con las partes (cuarta cara a cara) celebrada también en Viena. 20 de noviembre, octava reunión de la Troika con las partes (quinta cara a cara) celebrada en Bruselas. 26 a 28 de noviembre, novena reunión de la Troika con las partes (sexta cara a cara) celebrada en Baden, y 3 de diciembre, décima reunión de la Troika con las partes, celebrada en Belgrado y Prístina.



Estos encuentros fueron difíciles y en ellos se pudo constatar el legado de desconfianza mutua y sentimiento de agravio histórico en relación con los conflictos de 1990 que las partes manifestaban de forma recurrente a los miembros de la Troika.

En todo momento, la Troika estuvo amparada por el Grupo de Contacto, y así los Ministros de Asuntos Exteriores de esos países instaron a las partes a que abordaran las negociaciones con “creatividad, audacia y ánimo conciliatorio”<sup>215</sup>

En cualquier caso, lo que si consiguió la Troika es que las conversaciones se desarrollaran en un marco de mutuo respeto evitando las partes realizar actos o declaraciones de carácter provocativo u ofensivo<sup>216</sup>.

Pero en realidad, ¿Cómo comienza el debate?, si seguimos el relato elaborado por la Troika en su informe de 10 de diciembre de 2007 al Presidente del Consejo de Seguridad, encontramos que ambas partes, comienzan sus discursos con sus posturas ya claramente definidas e inamovibles.

Esto lo que implicó es que ni siquiera se produjo debate sobre el Plan Ahtisaari, que como sabemos fue rechazado por Serbia y aceptado por Kosovo.

Directamente se pasó a la defensa de las respectivas posturas de cada parte. Así, por un lado Belgrado elaboró su modelo de autonomía sustancial para Kosovo, para aumentar los poderes de un “Kosovo autónomo” reduciendo, a su vez, los que se reservaría para Serbia. Declaró igualmente, que no habría en ningún modo un retorno a la situación anterior a marzo de 1999.

---

<sup>215</sup> Declaración de los Ministros del Grupo de Contacto sobre Kosovo de 27 de septiembre de 2007. Anexo III de la Carta de fecha 10 de diciembre de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad de UN por el Secretario General. (S/2007/723)

<sup>216</sup> Se pueden consultar los anexos IV y V (Declaraciones de Viena y Nueva York, respectivamente) de la Carta mencionada en el pie de página anterior (120).

Por parte de Prístina, se presentó un modelo de tratado de amistad y cooperación que describía el modo en que Kosovo y Serbia, como Estados independientes, podían cooperar en asuntos de interés mutuo, estableciendo órganos comunes, potenciando su compromiso con la multiétnicidad y apoyándose mutuamente en sus aspiraciones euroatlánticas.

La Troika, no cesaba en su empeño de potenciar la presentación de nuevas ideas con ánimo conciliatorio, y aunque, como sabemos, no logró convencer a ninguna de las dos partes para que la otra aceptara su postura, se elaboraron una serie de puntos que pretendían potenciar aquellos aspectos en los que las partes podían llegar a coincidir, como mecanismo de acercamiento.

Los puntos eran los siguientes:

- 1) Belgrado y Prístina se centrarán en desarrollar la índole especial de las relaciones que existen entre ambas partes, particularmente en sus dimensiones históricas, económicas, culturales y humanas.
- 2) Belgrado y Prístina resolverán los problemas futuros entre ambas partes de manera pacífica y no iniciarán actividades ni disposiciones que se considerarían amenazadoras para la otra parte.
- 3) Kosovo se integrará plenamente en las estructuras regionales, en particular las que guarden relación con la cooperación económica.
- 4) No se regresará al estatuto anterior a 1999
- 5) Belgrado no gobernará Kosovo.
- 6) Belgrado no restablecerá una presencia física en Kosovo.
- 7) Belgrado y Prístina tienen la determinación de progresar hacia la asociación con la Unión Europea, y eventualmente, la adhesión a la Unión como miembros, así como de acercarse paulatinamente a las estructuras euroatlánticas.
- 8) Prístina aplicará amplias medidas para aumentar el bienestar de los serbios de Kosovo, así como de otras comunidades no albanesas,

especialmente mediante la descentralización del gobierno local, las garantías constitucionales y la protección del patrimonio cultural y religioso.

9) Belgrado y Prístina cooperarán, entre otros, en los siguientes asuntos de interés mutuo:

a) La determinación del paradero de las personas desaparecidas y el regreso de los desplazados.

b) La protección de las minorías.

c) La protección del Patrimonio cultural.

d) Sus perspectivas europeas y sus iniciativas regionales.

e) Las cuestiones económicas, como la política fiscal y la energía, el comercio y la armonización con la normativa de la Unión Europea, así como el desarrollo de una estrategia conjunta de crecimiento económico y desarrollo, de conformidad con las iniciativas económicas regionales.

f) La libre circulación de personas, bienes y servicios.

g) El sector bancario.

h) La infraestructura, los transportes y las comunicaciones.

i) La protección del medio ambiente.

j) La salud pública y el bienestar social.

k) La lucha contra el crimen, especialmente en las esferas del terrorismo, el tráfico de personas, armas y estupefacientes y el crimen organizado.

l) La cooperación entre las autoridades municipales y el Gobierno de cada una de las partes.

m) La educación.

10) Belgrado y Prístina establecerán órganos conjuntos para llevar a cabo la cooperación.

11) Belgrado no interferirá en la relación de Prístina con las instituciones financieras internacionales.

12) Prístina tendrá pleno poder sobre sus finanzas (fiscalidad, ingresos públicos, etc.).

13) El proceso de estabilización y asociación (mecanismo de seguimiento) para Kosovo de la Unión Europea seguirá adelante sin injerencias de Belgrado.

14) La comunidad internacional mantendrá su presencia civil y militar en Kosovo después de que se haya determinado el estatuto.

Como sabemos ahora, las partes dedicaron cierto esfuerzo a analizar y de hecho contestaron a estos 14 puntos, pero sin aceptarlos totalmente.<sup>217</sup>

A partir de este momento transcurrieron 120 días de intensas negociaciones en las cuales se analizaron y debatieron distintas opciones que iban desde la independencia hasta la autonomía de Kosovo, así como modelos alternativos, como soluciones confederales, e incluso un modelo basado en una especie de “acuerdo para discrepar”, por el cual no se exigiría a ninguna de las partes que renunciara a su postura, pero se intentaría lograr acuerdos o arreglos prácticos destinados a facilitar la cooperación y la consulta entre ambas partes.

Igualmente se examinaron otros modelos internacionales que pudieran servir de “inspiración” para encauzar la negociación, como fueron el de Hong Kong, las Islas Aland y la Comunidad de Estados Independientes. Se mencionó la división territorial de Kosovo, aunque tanto las partes como el propio Grupo de Contacto consideraron inaceptable esta alternativa. Ninguno de esos modelos resultó ser una base aceptable para establecer un acuerdo.

Así se llegó a la reunión celebrada en Baden durante los días 26 al 28 de noviembre, en que de nuevo, las partes se mostraron incapaces de salir del punto muerto al que se había llegado. El punto crucial era que ninguna de las partes estaba dispuesta a renunciar a la cuestión básica de la soberanía sobre Kosovo.

Llegados a este punto, como conclusión sobre el desarrollo de las negociaciones en torno al Plan Ahtisaari y reflexionando sobre el papel de la Troika, podemos afirmar que, en su día, y a pesar del aparente fracaso ya que no se llegó a ningún

---

<sup>217</sup> Todos estos puntos de encuentro y el relato de las negociaciones, en general, se pueden consultar en el informe de la Troika al Presidente del Consejo de Seguridad de NU, de fecha 10 de diciembre de 2007.

acuerdo válido entre las partes, el arbitraje efectuado por la Troika generó ciertos avances sobre un diálogo hasta entonces inexistente entre Belgrado y Prístina.

En este sentido, se puede indicar que desde que finalizaron las hostilidades en 1999 fue ésta la primera vez en la que se sentaron a una misma mesa ambas partes, tratándose con mutuo respeto y sin ánimo de ofensa entre ellos.

Por otro lado, estos encuentros, tal y como hemos señalado anteriormente, se produjeron al más alto nivel, lo que demostró que ciertamente existía interés por las partes en, al menos, iniciar por primera vez desde el conflicto, un diálogo.

Es indudable, también, que las partes, por medio de la intervención de la Troika, descubrieron puntos de coincidencia, como alguno de los 14 antes relacionados. Igualmente las partes también encontraron puntos de coincidencia en la necesidad de promover y proteger a las sociedades multiétnicas y abordar las cuestiones difíciles que entorpecían la reconciliación, especialmente la determinación de la suerte y/o el paradero de las personas desaparecidas así como el regreso de los desplazados.

Sin duda el aspecto más importante que merece la pena destacar como logro de las negociaciones amparadas por la Troika, fue la reafirmación por ambos actores de su deseo de encontrar un futuro bajo el techo común de la Unión Europea. A partir de aquí, y dando por sentado que no se logró acercamiento alguno entre las posturas de Belgrado y Prístina, ya que sus posiciones quedaron intactas, se consiguió, por lo menos, que ambas partes se comprometieran a no realizar actos que pudieran poner en peligro la situación de seguridad en Kosovo, así como abstenerse de utilizar la violencia, las amenazas y/o la intimidación.

En definitiva, aunque las partes no consiguieron alcanzar un acuerdo sobre el estatuto definitivo de Kosovo, a nuestro entender, la Troika proporcionó, por primera vez desde el final del conflicto, una etapa de intenso diálogo que fue, sin duda beneficiosa para las partes (aunque poco efectiva, eso hay que reconocerlo)

que sirvió al menos para determinar algunos intereses comunes, en particular, y como hemos mencionado antes, *“expresar el común deseo de alcanzar un futuro mejor mediante el logro de una perspectiva europea”*.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> Literal del comunicado de prensa de la Troika, al finalizar la Conferencia de Baden, el 28 de noviembre de 2007, se puede consultar en el Anexo VII de la Carta de 10 de Diciembre de 2007 del Secretario General de UN dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad.

# 10

## La intervención de la Unión Europea en Kosovo, en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

---

La intervención de la U.E. en Kosovo se inició, como es sabido, a partir de 1996, a través del proceso de estabilización y asociación con los países del sudeste de Europa e impulsado por la Comisión Europea<sup>219</sup>.

Esta intervención fue fundamentalmente de tipo económico, y ha tenido su continuidad lógica a través del tercer pilar de la PESC, con el planteamiento de una misión PESD.

En este sentido, desde junio de 2005, la UE ha asumido plenamente a través de la Declaración sobre Kosovo, su compromiso político de apoyar las actividades de

---

<sup>219</sup> En 1996 la UE estableció un marco para las relaciones con estos países con el objetivo de apoyar los Acuerdos de paz de Dayton en Bosnia Herzegovina y así crear una zona de estabilidad política y económica mediante (i) el establecimiento y mantenimiento de la democracia y el estado de derecho (ii) el respeto a las minorías y a los derechos humanos y (iii) la reactivación económica. A partir de 1999 la UE dio un nuevo enfoque regional a todo este proceso, basado en (a) la elaboración de acuerdos de estabilización y asociación con estos países para su futura adhesión a la UE (b) el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con la región y entre los países del interior de ella (c) el incremento de la ayuda financiera (d) la ayuda a la democratización, a la sociedad civil, a la educación y al desarrollo institucional (e) la cooperación en asuntos de justicia e interior y (f) la intensificación del diálogo político. El objetivo a medio plazo, una vez resuelto el asunto de Kosovo, sería la incorporación a la UE.

UNMIK y las responsabilidades asociadas en el marco de la reconstrucción y el desarrollo económico.<sup>220</sup>

Con esta actuación la UE confirmaba lo acordado en la Declaración de Salónica de 2003, en la que había quedado ya claro que el futuro de la región de los Balcanes occidentales (incluido Kosovo) estaba dentro del ámbito de actuación de la UE<sup>221</sup>.

### **10.1 LA MISIÓN DEL EQUIPO DE PLANEAMIENTO Y LA MISIÓN DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL (2006-2007).**

En línea con lo expuesto más arriba, la continuidad de la presencia internacional (tanto civil como militar) en Kosovo era un hecho incuestionable. Así, puesto que las previsiones del Consejo Europeo sobre Kosovo confirmaban esta tendencia, la UE se mostraba dispuesta a asumir su papel sobre el terreno, siempre, esto es verdad, en coordinación con sus socios y demás organizaciones internacionales implicadas. Es decir, la UE no renegaba de su responsabilidad (Declaración de Salónica, antes citada) pero sí que animaba a constituir un grupo países y/o organizaciones que también deberían seguir implicándose en la consolidación del Estado de Kosovo.

En concreto, la UE estaba dispuesta a reforzar sus acciones en la consolidación del Estado de Derecho en Kosovo, integrado, además en un entorno económico viable<sup>222</sup>

En este sentido, en noviembre de 2005, en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), los ministros europeos expresaron su

---

<sup>220</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 16-17/VI/2005. Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, Declaración sobre Kosovo, 10255/1/05, REV1, p. 33-35, puntos 7,8 y 9.

<sup>221</sup> Consejo Europeo de Salónica, 19-20/VI/2003. Conclusiones de la Presidencia, Boletín UE 6-2003, p. 16/40.

<sup>222</sup> Ibid., puntos 10 y 11.



apoyo al Secretario General de la ONU para iniciar un proceso político para la determinación del futuro de Kosovo. En esta reunión, el CAGRE reiteró una vez más la intención de la UE de participar en la definición de ese estatuto. Por este motivo el Consejo avaló también el nombramiento de un Representante especial (REUE) para el proceso de ese futuro estatuto. Igualmente el Consejo instó al Secretario General, junto con la Comisión, a continuar sus trabajos en orden a definir el papel de la UE y su contribución futura.

Esta contribución se centraba, principalmente en los ámbitos de policía, Estado de Derecho y obtención de un entorno de economía sostenible.

De este modo, un mes después, en diciembre de 2005 el Secretario General y la Comisión Europea presentaron al Consejo su informe sobre el papel de la UE y su contribución en Kosovo, en el cual destacaban la necesidad de preparar la planificación de emergencia de una futura misión PESD, incluida en el despliegue de un equipo de planeamiento.<sup>223</sup>

La preparación de la futura intervención de la UE, así como de la comunidad internacional, fue llevada a cabo a través de dos instrumentos: el equipo de planificación de la UE (EPUE) y la Misión para el establecimiento de una oficina civil en Kosovo (MCI-REUE).

Para el establecimiento de esta Misión en Kosovo, la UE se basó (atendiendo a criterios operativos y de buena gestión económica) en la redistribución de los equipos remanentes de otras actividades operativas o en curso o concluidas, en especial, los procedentes de “EUPOL Próxima”, EUPAT y EUPT.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, Bruselas, 12/XII/2005, Sesión nº 2701, Punto 10.

<sup>224</sup> EUPOL Próxima; consistía en desarrollar una fuerza policial macedonia eficiente y profesional con estándares europeos. Los expertos policiales de la UE supervisan y asesoran a la policía macedonia y la entrenan para la lucha contra el crimen organizado. La misión también pretende desarrollar una policía de fronteras y más generalmente contribuir al cumplimiento

Dos fueron los objetivos principales de este equipo; (a) Iniciar una planificación para garantizar una transición fluida entre las tareas seleccionadas de la UNMIK y una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho, así como en otros ámbitos que pudiera determinar el Consejo en el contexto del proceso para el futuro estatus, y (b) facilitar el asesoramiento técnico necesario para que la UE pueda contribuir a respaldar y mantener el diálogo con la UNMIK, en relación con sus planes de reducción de personal y de transferencia de competencias a las instituciones locales.<sup>225</sup>

Además, como consecuencia de la prórroga del mandato de este equipo hasta el 1 de septiembre de 2007, se estableció una nueva tarea, consistente en especificar las necesidades de una posible operación de crisis en relación con los medios de apoyo a la misma: equipos, instalaciones y elaboración de las condiciones y especificaciones técnicas correspondientes.

El equipo tenía que proponer las medidas para contratar los medios y servicios necesarios, así como la previsión del personal que se requería para una futura

---

de los acuerdos de Ohrid (13.08.01) en una perspectiva de integración en la UE. La premisa de la misión es que la mayor amenaza para Macedonia no proviene de un posible conflicto armado entre la mayoría macedonia y la minoría albanesa, sino de la criminalidad organizada. Su inicio fue el 15 de diciembre de 2003 y finalizó el 16 de diciembre de 2005. EUPAT; Fue la misión que continuó lo iniciado por EUPOL Próxima, y su vigencia abarcó desde el 15/12/2005 hasta el 14/06/2006, y dedicada igualmente a la formación de la policía macedonia y lucha contra el crimen organizado. EUPT; Es un equipo de planificación de la UE puesto en marcha en Kosovo (bajo el ámbito de la misión EULEX) para gestionar una posible crisis en el sector del estado de derecho principalmente, comenzó el 10 de abril de 2006 y finalizó el 31 de diciembre de 2006.

<sup>225</sup> Para la realización de estos objetivos, el Consejo estableció de modo detallado las tareas concretas a desarrollar, centradas entre otras, en el inicio del diálogo con la comunidad internacional, las instituciones de Kosovo y las partes interesadas a nivel local para recabar sus opiniones y consideraciones, garantizar el apoyo logístico adecuado para una posible operación de gestión de crisis, elaborar un decálogo de posibles amenazas y riesgos del proceso, así como el esbozo de un presupuesto indicativo del coste de seguridad.

misión PESD, a fin de poder garantizar un despliegue rápido y presentar un plan de despliegue de la potencial operación.<sup>226</sup>

Este equipo estableció una oficina en Prístina y la coordinación de sus estructuras se llevó a cabo desde Bruselas. La mencionada estructura consistía en una oficina del jefe del EPUE en Kosovo, un equipo policial, otro judicial y un último administrativo.<sup>227</sup>

Es necesario destacar que todas las actuaciones de este equipo se han llevado a cabo en coordinación con las otras organizaciones internacionales presentes en la zona (ONU/UNMIK, OSCE, OTAN/KFOR) así como con los EUA y Rusia, todos ellos implicados en los esfuerzos de la comunidad internacional para garantizar un entorno estable y seguro en Kosovo.

Podemos destacar también que la financiación inicial para este equipo se cifró en unos tres millones de euros, financiados a cargo del presupuesto comunitario, siendo revisado en función de las sucesivas prórrogas.

Dado que las negociaciones sobre el futuro estatus de Kosovo no llegaban a buen puerto, las prórrogas se sucedieron, de manera que la misión del equipo de planeamiento debería continuarse hasta junio del 2008, en previsión (a esa fecha) del inicio del despliegue de EULEX sobre el terreno.

Simultáneamente al establecimiento del EPUE, el Consejo creó una estructura paralela para la preparación de una posible misión civil internacional en Kosovo

---

<sup>226</sup> Acción común 2006/918 PESC del Consejo de 11/XII/2006 por la que se modifica y se prorroga la acción común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE) en Kosovo.

<sup>227</sup> Para un mayor detalle sobre la composición, estructura, jefatura y contratación del personal del EPUE, se puede consultar el Documento de Trabajo (Real Instituto Elcano) titulado "Eulex-Kosovo ¿La misión imposible?", de María Julia Barceló, publicado el 22/10/2008 con el nº 42/2008.

(MCI). Esta misión civil internacional, debía englobar al componente del REUE y a la vez a la UE y a la propia comunidad internacional.

La necesidad de su creación (por parte de la UE) se plasmaba en el informe que el 16 de julio de 2006 presentaron en el Consejo el SG/AR (Javier Solana) y el Comisario Europeo para la ampliación (Sr. Rehn) sobre el futuro papel de la UE en Kosovo.

En este sentido, remarcaban que una futura misión internacional en Kosovo, debería basarse en una resolución previa del CS de la ONU y que en todo caso, esta misión (y esto ha sido una constante en todas las consideraciones de la UE sobre Kosovo) debería trabajar conjuntamente con las autoridades de Kosovo.

Todo estaba previsto, en definitiva, para que esta misión asumiera un mayor papel durante el período de transición que se debiera dar entre el momento de establecer el nuevo estatuto para Kosovo y el de la finalización del mandato UNMIK.

Las misiones de este nuevo equipo (que se estableció en Prístina) se definieron en orden a cumplir los siguientes objetivos: (a) contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional, en cooperación con la comunidad internacional y las instituciones en Kosovo, y en caso necesario, adoptar los acuerdos transitorios para establecer la misión civil internacional; (b) preparar, en cooperación con la Comisión europea, y previa consulta con la comunidad internacional y las instituciones kosovares, los elementos para la futura contribución de la UE a esta misión; y (c) asegurar, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad y el mandato del EPUE, un papel completo, coherente e integrado de la UE en relación con la preparación del soporte europeo para la implementación del estatus que se establezca en Kosovo.

Tenemos que destacar que a lo largo de 2008 se establecieron unas estrechas relaciones de trabajo entre la EPUE de Prístina y la KFOR, para debatir cuestiones

como las operaciones de policía, la gestión de fronteras y el intercambio, en general, de informaciones.<sup>228</sup>

En definitiva, la acción de la UE para iniciar una operación de gestión de crisis tenía que esperar a que las partes afectadas, bajo la intermediación de la ONU llegaran a un acuerdo definitivo sobre el estatus de Kosovo.

Mientras se sucedían las negociaciones, el Consejo preparó entre un 90% y un 95% del mandato de la futura misión PESD. Su objetivo principal era aproximar el sistema legal de Kosovo a los estándares internacionales, con una filosofía primordial que no era otra que conseguir que las autoridades locales fueran las responsables de la dirección de Kosovo, de manera que la UE solo aportaría su soporte y consejo (y en su caso sus poderes ejecutivos) en aquellos ámbitos donde las autoridades kosovares no fueran capaces de implementar los acuerdos que se recogieran en el estatuto.<sup>229</sup>

## **10.2 LA MISIÓN EULEX – KOSOVO (2008).**

A la vista de que finalizado 2007 el CS de la ONU no había conseguido reunirse para emitir una Resolución sobre el estatuto definitivo de Kosovo y puesto que China y Rusia se negaban a avalar una independencia tutelada en Kosovo, tal y como proponía el plan Ahtisaari, la UE tomo la decisión de establecer una misión

---

<sup>228</sup> Esta estrecha colaboración tenía su fundamento en la creencia de que la UE acabaría asumiendo el papel de la OTAN en Kosovo, tal y como ya lo hizo en Bosnia.

<sup>229</sup> El mandato de la misión PESD según T. Zehetner, “Waiting in the wings, The Civilian ESDP Mission in Kosovo”, *European Security Review*, nº 33, mayo de 2007, debería incorporar, junto con los ámbitos judiciales, y de policía, los derechos de propiedad, como una tarea relacionada con la seguridad, puesto que en Kosovo este ámbito tiene importantes implicaciones en este sentido y debería, por tanto figurar en una misión PESD. Por ello, el personal de la misión debería apoyar la resolución sobre casos de propiedad surgidos durante el conflicto de 1998-1999 y supervisar el trabajo de la Agencia de Propiedad de Kosovo, en sus resoluciones.

PESD en Kosovo, sin esperar, tal y como había manifestado anteriormente, a la mencionada resolución.

Así el 4 de febrero de 2008, basándose en la Resolución 1244 el Consejo de la UE aprobó dos acciones comunes.

La primera, fue la acción común 2008/123/PESC<sup>230</sup> de nombramiento de un REUE para Kosovo, el diplomático holandés Pieter Feith, confiriéndole las competencias y facultades del futuro representante civil internacional. Su mandato estaba centrado en la consecución de los objetivos políticos de la UE en Kosovo, entre los cuales se incluyeron, la consolidación de la estabilidad en la región y en la ejecución de un arreglo que definiera el estatuto futuro de Kosovo, todo ello con la finalidad de garantizar la estabilidad y conseguir un Kosovo “comprometido con el Estado de derecho y la protección de las minorías y del patrimonio civil y religioso”.

En segundo lugar, el Consejo aprobó la acción común 2008/124/PESC<sup>231</sup> que establecía la misión PESD para el Estado de derecho, con la denominación EULEX KOSOVO.

La aprobación de esta misión se basaba, como hemos dicho anteriormente, en la Resolución 1244 del CS de la ONU, concretamente, y siguiendo a Maria Julia Barceló<sup>232</sup> en los párrafos siguientes:

---

<sup>230</sup> Art. 1 de la Acción común 2008/123/PESC del Consejo de 4/II/2008, por la que se nombra al representante especial de la UE para Kosovo hasta el 28 de febrero de 2009. DO L 42/88-91 de 16/II/2008

<sup>231</sup> Acción Común 2008/124/PESC. Esta acción fue aprobada por el procedimiento de abstención constructiva, puesto que todos los Estados miembros la aprobaron por unanimidad excepto Chipre, que se abstuvo, por razones obvias, ya que la parte norte del país se autoproclamó como Estado independiente el 15 de noviembre de 1983, con el nombre de República Turca del Norte de Chipre.

<sup>232</sup> ARI Nº 42/2008 del Real Instituto Elcano, citado.

- (El Consejo de Seguridad) “decide que las presencias internacionales civil y militar y de seguridad se establezcan por un período inicial de 12 meses, y se mantengan después, a menos que el Consejo de Seguridad decida otra cosa”
  
- (El Consejo de Seguridad) “autoriza al Secretario General a establecer con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes una presencia civil en Kosovo, estableciendo entre las principales responsabilidades de esta presencia internacional, en una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establezcan conforme a una solución política, y mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local, y entre tanto, el despliegue de agentes de policía internacionales”.
  
- (El Consejo de Seguridad) ” acoge con beneplácito la labor iniciada por la UE y otras organizaciones internacionales para establecer un criterio integrado 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 democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional”.

Esta misión EULEX se apoyaba en la acción común 2006/304/PESC, que había establecido el equipo de planificación de la UE para una posible operación de gestión de crisis en el ámbito del estado de derecho.

En circunstancias normales, esta misión debería sustituir a las fuerzas de UNMIK tras un período de transición de 120 días.<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> A contar desde el 16 de febrero de 2008

Según el mandato establecido en la acción común 2008/124/PESC, la misión incluiría: Un componente de policía, un componente de justicia y un componente de aduanas.

En concreto y según el art. 2 de la acción común antes citada la misión “asistirá a las instituciones, las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo en su avance hacia la viabilidad y la responsabilización, así como en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema judicial independiente y multiétnico y una policía y unos servicios de aduanas multiétnicos, velando por que dichas instituciones se adhieran a las normas internacionales reconocidas y a las mejores prácticas europeas”.

La Comisión europea desempeñará la supervisión, tutoría y asesoramiento de la ejecución de la misión, al tiempo que conserva determinadas responsabilidades ejecutivas.

Para el cumplimiento de este mandato, la acción establecía las funciones de la misión, entre las cuales cabe destacar como principales:

- Supervisión, tutoría y asesoramiento en relación con las instituciones de Kosovo competentes en todas las áreas relacionadas con la supremacía de la ley, en su más amplio sentido.
- Velar por el mantenimiento y promoción de la supremacía de la ley, el orden público y la seguridad.
- Contribuir a que los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo se vean libres de injerencias políticas (incluidos los operativos de aduanas).
- Velar por la correcta investigación, enjuiciamiento, sentencia y ejecución de las causas por crímenes de guerra, terrorismo, delincuencia organizada, corrupción, delitos étnicos.
- Colaborar con la lucha contra la corrupción, el fraude y el delito económico y/o financiero.



Una vez ordenadas las tareas de la misión, la fase de planificación comprende la evaluación global de los riesgos, el desarrollo de un plan para identificar y proveer de los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar el mandato e incluso la redacción de un plan de seguridad.

En relación con las estructuras de la misión, nos encontramos con una única misión para todo Kosovo. Para ello se han creado una serie de infraestructuras donde llevar a cabo sus funciones: (a) un cuartel general en Prístina; (b) oficinas locales y regionales en todo Kosovo; (c) un elemento de apoyo en Bruselas; (d) las oficinas de enlace necesarias.

Los elementos que componen su estructura son los siguientes:

- El jefe de la misión y el personal
- Un componente policial, para secundar, en su caso, los servicios policiales de Kosovo, en especial los pasos fronterizos.
- Un componente judicial, para secundar, cuando fuera necesario al poder judicial de Kosovo.
- Un componente aduanero, para igualmente secundar, si resulta necesario, al servicio de aduanas de Kosovo.

El 7 de febrero de 2008 se procedió al nombramiento del jefe de la misión, que recayó en el Teniente General francés Yves de Kermabon, nombrado por el mismo período de vigencia que la acción común, es decir, 28 meses a partir de la aprobación del Plan. Las funciones que se le encomendaron fueron las mismas que las misiones civiles precedentes, encaminadas todas ellas a asumir la responsabilidad y a ejercer el control y el mando de la misión en la zona de operaciones.<sup>234</sup>

En este caso concreto, el jefe de la misión deberá coordinar las actuaciones de elementos tan dispares como las autoridades oportunas de Kosovo, la

OTAN/KFOR, UNMIK, OSCE así como los terceros estados que participan en actividades del estado de derecho en Kosovo y la propia misión europea.

El comandante de la misión asume, en definitiva la dirección estratégica de la misión EULEX Kosovo, bajo el control político y la dirección estratégica del CPS y la autoridad general del SG/AR. Al mismo tiempo, es el encargado de vigilar la correcta aplicación y eficacia de las decisiones tomadas por el Consejo y el CPS a lo largo de la misión.

Debemos destacar que en esta misión estaba prevista la participación de todos los Estados miembros, excepto Chipre. Igualmente se regula la posibilidad de invitar a terceros estados a contribuir en la misión, corriendo por su cuenta los gastos que tal participación les pudiera ocasionar.

La misión debería contar, una vez asumida su plena capacidad de obrar, con unos 1.900 oficiales de policía, jueces, procuradores y agentes de aduana internacionales y alrededor de 1.100 agentes locales. Todos ellos se establecerán en el cuartel general de Prístina o serán integrados en los distintos servicios judiciales y de policía de Kosovo.

Por último, el importe de referencia financiera para esta misión se estableció en 205 millones de euros, para un período de 16 meses, desde la aprobación del Plan. Estos gastos serán gestionados de acuerdo con las normas y procedimientos comunitarios establecidos para la aprobación del presupuesto general, excepto para las financiaciones previas.<sup>235</sup> La titularidad de estos contratos, asumida por el EPUE durante la fase de planificación y preparación, será después transferida a EULEX Kosovo.

---

<sup>234</sup> Art. 8 de la acción común 2008/124/PESC, citada.

<sup>235</sup> Esta excepción servirá para que puedan participar en estas licitaciones previas los nacionales de los países de los Balcanes occidentales o de terceros Estados contribuyentes.

### 10.3 VALORACIÓN FINAL

La misión EULEX Kosovo es la misión civil de gestión de crisis europea de mayor envergadura y calado efectuada hasta el momento.

Esta importancia responde, por un lado, a los objetivos específicos encaminados a garantizar la estabilidad en Kosovo y propiciar, al mismo tiempo, un proceso de estabilización y asociación que debería poder conducir a la región a formar parte de la UE en un futuro. Por otro lado, el calado profundo de la misión EULEX Kosovo debería servir para garantizar el objetivo general de conseguir la estabilidad en la región de los Balcanes occidentales.<sup>236</sup>

En este sentido, volvemos a incidir en la cuantía de los medios puestos a disposición, tanto financieros (205 millones de euros para los 16 primeros meses) como en la dotación de personal, que en total superarán los 3.000 colaboradores.

No podemos olvidar, además, que paralelamente a la actuación en el ámbito de la PESC, la UE continúa desarrollando sus programas comunitarios encaminados a la estabilización y al desarrollo económico de Kosovo<sup>237</sup>

De este modo, la presencia de la UE en Kosovo se ha articulado a través de tres entidades encaminadas a la consecución del mismo objetivo global, que no es otro

---

<sup>236</sup> Consejo Europeo de Bruselas, 12/II/2004, Conclusiones de la Presidencia, 16879/1/06 REV 1. El punto 45 dice que “el futuro estatus de Kosovo deberá desarrollarse de una forma que sea sostenible tanto económica como políticamente, y deberá establecer un marco que contemple la realización de la perspectiva europea de Kosovo”. Sin duda, la preocupación latente, además de la propia estabilidad de Kosovo, es la de garantizarla de forma general el conjunto de los Balcanes occidentales, hecho éste, que no podrá lograrse sin la consecución de un Kosovo estable y con perspectiva de integración (sin determinación de plazo, por ahora) en la UE.

<sup>237</sup> La UE es el mayor donante económico de Kosovo, con cerca de dos millardos de euros. En el período 2007-2010 la UE tiene previsto dedicar a cada habitante de Kosovo más recursos que a ninguna otra región del mundo, en total unos 330 millones de euros.

que la ayuda a las autoridades de Kosovo para que puedan satisfacer las normas europeas.<sup>238</sup>

Las entidades son;

-Una entidad política, representada por el REUE, que debe ayudar a las autoridades de Kosovo a respetar sus obligaciones y a promover los valores europeos.

-Una entidad operacional, bajo la forma de la propia misión EULEX Kosovo, que asistirá a la autoridades de Kosovo en el sector más amplio del Estado de derecho.

-Una entidad encargada de las reformas, la Oficina de la Comisión Europea, que apoya los esfuerzos a largo plazo desplegados por Kosovo en este ámbito, así como su desarrollo económico, su integración regional y la concreción de sus aspiraciones europeas.

Se debe incidir en la importancia que para la UE representa esta misión EULEX Kosovo ya que no solo es de gran calado por los objetivos que hemos repasado, sino que también está revestida de la mayor complejidad a la que la UE se haya enfrentado hasta ahora en una misión de gestión de crisis. Debemos recordar que tanto en febrero de 2007 como en febrero de 2008 (un mes después de la declaración unilateral de independencia) se han desatado sendos disturbios que han costado incluso la vida de algunos participantes.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> En este sentido está prevista la acción coordinada entre el Consejo y la Comisión, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de velar por la coherencia en la acción exterior de la UE y su ejecución. (Art 17 de la acción común 2008/124/PESC, citada)

<sup>239</sup> En 2007 los movimientos radicales provocaron graves disturbios por las, a su juicio, graves limitaciones a la independencia, que suponía la propuesta de Ahtisaari. Se enfrentaron en Prístina varios miles de Kosovares albaneses con la policía antidisturbios, con el resultado de dos muertos.

Además, se trata de la sexta misión de la UE en los Balcanes, con lo que no vale ya evocar el principio de "learning by doing". Esta misión brindará una inestimable ocasión para que la UE demuestre que la PESD está entrando ya en una etapa de madurez, a pesar de todas las dificultades jurídicas que presenta su desarrollo y ejecución.

En este sentido, también es necesario, (por acotar la valoración que nos merece la actuación de la UE en Kosovo) apuntar ahora, siquiera de forma abreviada, los problemas jurídicos que planteaba esta misión en su momento.

En primer lugar, la declaración de independencia de Kosovo no avalada, de entrada, por la mayor parte de la comunidad internacional, unida a la falta de consenso en el CS de la ONU sobre el estatuto final para Kosovo, ha provocado que la ya promulgada declaración unilateral de independencia de Kosovo no esté avalada por el derecho internacional.<sup>240</sup>

De este modo, la Resolución 1244 sigue siendo la norma vigente, básica y aplicable al caso, y como ya es sabido, esta Resolución establece de forma taxativa el reconocimiento de la integridad territorial de Serbia (la antigua República Federativa de Yugoslavia), por lo que, en teoría, el inicio de la misión debería ser solicitado y autorizado por Serbia, cosa que evidentemente, no sucedió, aunque también es cierto que la inicial oposición de Serbia a esta misión se va diluyendo,

---

En 2008, 70 manifestantes serbios y 30 soldados internacionales resultaron heridos después de la evacuación forzosa de un tribunal de la ONU en Mitrovica. Los choques (con intercambio de disparos) se produjeron después de que las tropas de la UNMIK, con el apoyo de la OTAN controlaran el edificio del tribunal, ocupado días antes por cientos de serbios.

<sup>240</sup> Rusia ya ha cuestionado la legitimidad de la UE para llevar a cabo la misión EULEX Kosovo, considerando esta misión como ilegal por la falta de una Resolución previa de la ONU

tanto por la firma el 29 de abril de 2008 del acuerdo de asociación UE-Serbia<sup>241</sup>, como por la victoria en las elecciones serbias del Partido Democrático<sup>242</sup>, partidario de la integración de Serbia en la UE.

Desde la declaración de plena operatividad de la Misión EULEX el 6 de abril de 2009 y podemos efectuar ahora un sucinto análisis reflexionando, por un lado sobre la oportunidad o no de la creación de la propia Misión EULEX y por otro de los resultados obtenidos a finales de 2011.

En cuanto al primer punto parece claro la bondad de la creación de EULEX y no podemos estar más de acuerdo con ella, ya que la continuación de la presencia internacional en Kosovo era absolutamente perentoria si se pretendía conseguir un marco estable de convivencia pacífica en la región.

No olvidemos que Kosovo (al igual que el conjunto de los Balcanes) es fundamentalmente un problema europeo, y que como tal la UE estaba dispuesta, tal y como hemos apuntado al inicio de este capítulo, a reforzar su actuación en aras de la consolidación del estado de derecho en Kosovo, integrando además al ya nuevo país en un entorno económico viable, y por otro lado, cierto que con una visión más a largo plazo, integrando políticamente al joven estado en un espectro de colaboración (en el formato que se vaya desarrollando en el tiempo) europeo.

En cuanto a los resultados prácticos de EULEX en Kosovo debemos, en primer lugar, referirnos a los resultados logrados hasta el momento por EULEX KOSOVO en la asistencia a los órganos judiciales y policiales y en el fomento de reformas tendentes a instaurar el Estado de Derecho, incluidos el enjuiciamiento y la

---

<sup>241</sup> Este tipo de acuerdos (fruto de la política del “palo y la zanahoria” que la UE aplica a Serbia) son considerados como un primer paso al otorgamiento del estatuto de candidato y del inicio de negociaciones para la futura integración en la UE.

<sup>242</sup> Las elecciones del 11 de mayo dieron la victoria al Partido Democrático, una coalición pro-europea liderada por el actual Presidente de Serbia, Boris Tadic, aunque no obtuvo mayoría suficiente como para gobernar en solitario.

sentencia en asuntos penales delicados y a la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción; así como en su asunción de funciones de mantenimiento del orden público en apoyo de la policía kosovar y en colaboración con otros socios internacionales, cuando ha resultado necesario. Estos resultados son objetivos y sin duda han contribuido a mantener la imagen oficial de desarrollo y avance del nuevo Estado de Kosovo.

Por el contrario, podemos detenernos en un análisis extraoficial del asunto, y encontramos entonces opiniones como las del eurodiputado italiano Pino Arlacchi que afirma que “toda la intervención de la comunidad internacional en Kosovo ha sido el mayor error de los últimos doce años”, al tiempo que califica como “un fracaso” la concreta misión UE en la región.<sup>243</sup>

En definitiva, ni hacia un lado ni hacia otro. Es cierto que hasta la UDI y aún después, la misión de la UE en Kosovo está realizando un gran papel en orden a lograr un clima de estabilidad y normalidad cívica en la región, pero no es menos cierto que la corrupción reinante en el sector público kosovar así como la mentalidad funcional del personal de EULEX, impide la consecución de resultados, digamos, definitivos, quedando todo en un “impass” tolerante y complaciente, como de aceptación de hechos consumados, y con la esperanza de que “quien resiste vence”, es decir, la UE piensa que tiene todo el tiempo del

---

<sup>243</sup> Fuente: EuropaPress, publicado en “minutodigital.com”, el 28 de marzo de 2011; “Hemos creado un Estado mafioso y nos preocupamos sólo por el hecho de que esa verdad no salga a flote”, sostiene Arlacchi, que exhortó a los países europeos a “encarar la verdad y empezar a tomar medidas”. Según el eurodiputado, “la situación política en Kosovo, así como el hecho de que el crimen organizado domina allí, representan una seria amenaza no sólo a la seguridad de los países europeos, sino también de los países de la región, incluyendo Albania”. Asimismo Arlacchi tachó de “fracaso total” el trabajo de EULEX en Kosovo. Según el político, los países de la UE gastaron 300 millones de euros en llevar a cabo la EULEX, pese a lo cual los representantes de la misión no presentaron ningún resultado serio de su trabajo al hacer un informe ante el Parlamento Europeo. “Ellos no tienen una estrategia, ni saben cómo trabajar”, subrayó Arlacchi. “No han tomado en consideración la experiencia europea en la lucha contra el crimen organizado”, señaló el eurodiputado, que es especialista en el tema de la mafia italiana.

mundo para conseguir sin dar pasos que resulten estruendosos y/o puedan herir sensibilidades mantener el status quo actual de apariencia de normalidad de Kosovo, y que la situación, poco a poco, con el paso del tiempo y a costa de grandes recursos por parte de la propia UE se consolide de acuerdo a un mínimo de estándares internacionalmente reconocidos.



## **PARTE TERCERA**



# 11

## El debate en torno al problema de la subjetividad internacional de Kosovo.

---

### 11.1. EL CUMPLIMIENTO DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO EN EL CASO DE KOSOVO.

Intentaremos en este capítulo analizar, según la doctrina clásica, qué cosa sean los elementos constitutivos de un Estado y su cumplimiento para el caso de Kosovo. Con ello se podrá demostrar si, al menos doctrinalmente, el nuevo Estado nacido de la declaración unilateral de independencia, cumple los requisitos generalmente establecidos como necesarios para considerar a un Estado como tal o si ya de entrada, por carecer de alguno de esos elementos básicos podríamos considerar a Kosovo como un estado fallido o como un ente político solo aparentemente estatal.

Partiremos de las tradicionales definiciones de que es un Estado, para después repasar las principales características que según las teorías más generalmente aceptadas configuran o integran tales definiciones o conceptos de Estado.

Según la doctrina clásica, los elementos constitutivos de un Estado son tres: territorio, población y soberanía (gobierno). A estos elementos básicos se les puede añadir uno más, como es la capacidad de relación internacional que se le supone a cualquier Estado en la actualidad. En cuanto a los tres primeros, ampliamente estudiados por la teoría y la doctrina clásica<sup>244</sup>, como veremos, el

---

<sup>244</sup> De Blas Guerrero, A. "Elementos constitutivos del Estado", en García Cotarelo, R. "Introducción a la teoría del Estado", Teide, Barcelona, 1986. Hauriou A. "Derecho Constitucional e instituciones políticas", Ariel, Barcelona, 1980; Smith A.D., "Las teorías del Nacionalismo", Península, Barcelona, 1976; Burdeau, G. "El Estado". Ed. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975; Burdeau G. "Derecho

primero de ellos no plantea especiales problemas. El segundo merece, en cambio alguna explicación mas detallada, cuanto que el concepto “población” va mas allá de un mero concepto estadístico, siendo mejor su adscripción a la realidad social que constituye la base social y humana del Estado; al tiempo que es preciso abordar el problema de la identidad, hecho éste que, particularmente en Kosovo adquiere, a nuestro juicio especial relevancia en orden a determinar el cumplimiento o no de la premisa de la población como elemento constitutivo de un Estado. El tercero, soberanía o gobierno, no es solamente y en puridad un elemento del Estado, sino una además una característica insoslayable de cualquier Estado independiente.

En cuanto a la capacidad de relación internacional, consideramos que es fundamental para conceptuar a un Estado como independiente y/o soberano, ya que de entrada implica el reconocimiento por parte de la comunidad internacional con la que se relaciona como tal y en un mundo globalizado donde la autarquía es imposible resulta particularmente importante para un Estado que se precie de serlo o que aspire a serlo, tener capacidad de relación y/o de influencia internacional. No cabe ninguna duda de que esa capacidad de relación con el resto de la comunidad internacional va a dar la real medida del reconocimiento efectivo de la calidad de estado de un territorio en concreto.

Encontramos multitud de opiniones, doctrinas y conceptos que intentan definir que es un Estado, o que requisitos mínimos deben cumplirse para que una colectividad pueda ser declarada como tal. Debemos referirnos en primer lugar a La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, mas conocida como Convención de Montevideo<sup>245</sup>. En esta conferencia, el Presidente de los EUA, Franklin D. Roosevelt y su Secretario de Estado, Cordell Hull, declararon la llamada

---

Constitucional e Instituciones Políticas” EN. Madrid, 1981; Jellinek G., “Teoría del Estado”. Edubeba, Buenos Aires, 1979; Sánchez Agesta, L. “Principios de Teoría Política” EN. Madrid, varias Ed; Heller, H. “Teoría del Estado” FCE. México, Varias Ed.

<sup>245</sup> Tratado internacional firmado en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, con ocasión de la Séptima Conferencia Internacional de los Estados Americanos.

“política de buena vecindad”, la cual intentaba limar de alguna forma la tradicional filosofía intervencionista estadounidense en los asuntos de los otros países de América. Fue, a la postre, un loable intento diplomático de Roosevelt para revertir la percepción de “imperialismo Yanqui” sembrada por las políticas instauradas por su predecesor, Theodore Roosevelt. En este sentido, la Convención establece la definición de Estado, así como sus derechos y obligaciones. La más conocida conceptualización es la recogida en su artículo 1, que establece cuatro criterios característicos de Estado, que han sido reconocidos como una afirmación certera en el Derecho Internacional consuetudinario, estos son;

- a) Población permanente
- b) Territorio determinado
- c) Gobierno
- d) Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

Asímismo, la primera frase del artículo 3 de la Convención afirma explícitamente que “La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados”. Este principio es conocido como la teoría declarativa de Estado. Los detractores de esta teoría, sostienen, sin embargo, que un Estado solo existe cuando es reconocido como tal por otros Estados.

La UE, en la afirmación principal de su Comité Badinter<sup>246</sup> sigue a la Convención de Montevideo en su definición de Estado, con defensa de sus elementos definitorios (territorio, población, gobierno y capacidad de relación), así como también concluye que la existencia de estados es una cuestión de hecho, mientras que el reconocimiento de otros es un factor únicamente declaratorio y no determinante

---

<sup>246</sup> Pellet, Alain, The Opinions of the Badinter Arbitration Comité: A second Breath for the self-determination of Peoples. *European Journal of International Law*. Vol. 3, nº 1, art. 12. (<http://www.ejil.org/journal/vol3/nº1/art12.html>)

de la condición de estatalidad, es decir, “que ni el reconocimiento es suficiente para crear un Estado, ni su ausencia lo suprime”.<sup>247</sup>

Con estas premisas, pasamos al análisis detallado de estos elementos que también nosotros tomamos como básicos a la hora de configurar el concepto de Estado, y su aplicación al concreto caso de Kosovo.

### **11.1.1 Territorio.**

Partiendo de la teoría clásica de qué cosa sea el territorio, en relación con el concepto de estado, podemos iniciar el razonamiento considerando al hombre como animal territorial, y exigiendo cualquier sociedad humana un soporte físico, que es estable cuando el grupo humano es sedentario, se comprende fácilmente la relación entre estado y territorio. En efecto, en cuanto el territorio es un elemento constitutivo de la sociedad concreta, lo es necesariamente de la organización política de esa misma sociedad, es decir, el estado.

Siguiendo a la doctrina tradicional, el territorio puede ser definido como la parte de la superficie terrestre que constituye el soporte físico de un estado concreto, y que, en consecuencia, está adscrito al mismo en un momento histórico dado. El polígono imaginario que delimita el territorio y fija el perfil del mismo se denomina frontera.

La relación entre el estado y el territorio no puede ser explicada en términos de analogía con el “dominium”, siendo simplemente (el territorio) la parte de la Tierra sometida a la autoridad del estado, a su supremacía, y en el que éste, en virtud de esa misma supremacía, establece y ordena el sistema legal efectivamente vigente.

---

<sup>247</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Suiza, DFA, Dirección de Derecho Internacional: “Recognition of status and Governments”, 2005.

Debemos señalar que lo que constituye elemento esencial del Estado es la adscripción al mismo de territorio, pero que no necesariamente debe ser constante en sus dimensiones, ni en su ubicación. Si la aparición de un Estado requiere la determinación de un territorio propio, y la desaparición del territorio implica la desaparición del Estado, la variaciones de aquel no implican la desaparición de éste, ni tampoco su pérdida de identidad (ejemplo claro son las variaciones sufridas por la RFY, o el propio caso de la secesión de Kosovo respecto a la pervivencia de Serbia como Estado).

Así, el Estado pervive tanto cuando se amplía (EEUU en el s. XIX, Alemania en 1990) como cuando se contrae (igualmente Alemania en 1919 y en el período 1945-1949) y tanto como si permanece estable en el espacio como si se desplaza (caso de Polonia entre 1939 y 1945).

En principio, y según la teoría clásica, el territorio comprende la parte de las tierras emergidas que corresponde a un Estado concreto. Comprende igualmente los cursos de agua situados en el mismo y los lagos íntegramente encerrados en aquellas.

Al territorio así definido se agregan una serie de elementos que se estiman parte de él, empleando la técnica de la ficción jurídica, como instrumento para la resolución de problemas concretos.

Así, constituyen elementos adicionales del territorio:

- 1) El mar territorial (las conocidas como “aguas jurisdiccionales”), que se define como la parte del mar inmediatamente adyacente a la costa de un Estado, y que resulta susceptible de control directo desde tierra. Como las posibilidades de control directo dependen de la evolución de la técnica, el mar territorial a evolucionado, igualmente, junto con ésta. Hoy se diferencia entre el mar territorial, que, a todos los efectos se considera territorio del Estado, y cuya extensión varía, según los caso, entre las tres y las doce millas

de mar adyacente y el mar de interés económico, cuya extensión puede alcanzar convencionalmente hasta las doscientas millas, espacio en el que el Estado tiene una posición preferente y que constituye un cuasi-territorio. Evidentemente no es el caso de Kosovo, que no tiene salida al mar.

2) El espacio aéreo, que es la columna atmosférica situada encima del territorio estatal y que tiene por límite superior el controlable directamente por medios basados en aquel.

3) Los buques y aeronaves cuando navegan o sobrevuelan el mar libre, que son territorio del Estado que abandera el buque o la aeronave.

4) Los buques y aeronaves de Estado, que son territorio del Estado que los abandera, se sitúen donde se sitúen.

5) Los recintos diplomáticos. Que son territorio del Estado que representan ante aquel en el que se acreditan aun en el territorio de éste, precisamente para asegurar la eficacia de esa representación.

A partir de todos estos parámetros<sup>248</sup> y centrándonos en el concreto caso de Kosovo, podemos concluir que, teóricamente y si nos atenemos a las definiciones tradicionales antes expuestas, Kosovo cumple con el requisito de gozar de un territorio delimitado y sobre el cual (teóricamente también) puede ejercer su soberanía de forma excluyente respecto de cualquier otro Estado.

Y está delimitado porque existen unas fronteras reconocidas por el resto de naciones limítrofes, independientemente de que tal reconocimiento se traduzca en la aceptación o no de Kosovo como Estado. Las fronteras (o los límites para los que no reconozcan a Kosovo como nación) son las mismas que existían cuando Kosovo era parte de la RFY, con lo cual el territorio sobre el cual se asienta Kosovo está indubitadamente delimitado y admitido por la comunidad internacional, es decir,

---

<sup>248</sup> En la mayor parte el territorio no responde tanto a una realidad estructural, sino que se trata de ficciones jurídicas merced a las cuales pueden resultar útiles determinados institutos (embajadas) o bien tienen una solución clara y neta problemas jurídicos que en otro caso serían de difícil o incluso imposible solución.



la premisa de gozar de un territorio sobre el cual ejercer la soberanía si se cumple, en el caso de Kosovo.<sup>249</sup>

Por otro lado, y retomando lo adelantado en párrafos anteriores, las fronteras internacionales de Kosovo se encuentran delimitadas de manera formal en su propia Declaración de independencia<sup>250</sup> que al fin y al cabo respeta las fijadas en el Acuerdo propuesto por Ahtisaari<sup>251</sup>, en su Capítulo VIII, artículos 3.2 y 3.3, en los cuales se determina literalmente, que “el territorio de Kosovo quedará definido por las fronteras de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo dentro de la República Federativa Socialista de Yugoslavia como esas fronteras estaban trazadas el 31 de diciembre de 1988, salvo las enmiendas previstas en el acuerdo de demarcación de fronteras entre la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia del 23 de febrero de 2001”.

En este sentido, tenemos que destacar que en su declaración de fecha 7 de marzo de 2001 el Presidente del Consejo de Seguridad dijo que “El Consejo recuerda que hay que respetar la soberanía y la integridad territorial de la ex República Yugoslava de Macedonia”. En este contexto se hace hincapié en que todas las partes deben respetar el acuerdo de demarcación de la frontera firmado en Skopje el 23 de febrero de 2001.

Es toda una declaración de intenciones del nuevo Estado cuando viene a decir en su Declaración de independencia que “no intentaremos la Gran Albania” (ni tampoco, por tanto, añadimos nosotros, el “Gran Kosovo”)<sup>252</sup> como muestra de ese

---

<sup>249</sup> Nos remitimos ahora a los apartados 2.1, 2.2 y 2.3 de este trabajo para una mayor información sobre el territorio de Kosovo y las características del mismo.

<sup>250</sup> Declaración de Independencia de Kosovo, párrafo 8. Se puede consultar una traducción al español en [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2008/02/17/independencia\\_kosovo.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2008/02/17/independencia_kosovo.pdf).

<sup>251</sup> Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatus de Kosovo, 26 de marzo de 2007. Capítulo VIII, Artículo 3.

<sup>252</sup> La Constitución de Kosovo determina que la nueva República “no tendrá reclamaciones territoriales...” (artículo 1.3)

constante énfasis que la UDI se empeña en transmitir a la comunidad internacional en cuanto a mensajes tranquilizadores, haciendo gala en las cuestiones mas delicadas (como es por ejemplo todo lo relativo a la delimitación del territorio del nuevo Estado) de una prudencia extrema, y basándose siempre en lo estipulado y definido por los propios Órganos de Administración internacional establecidos en Kosovo.

En cuanto a la propia estructura física de Kosovo, nos referimos ahora al Capítulo 2, Apartado 2.3 de este trabajo, aunque podemos detallar que con un área de 10.887 km<sup>2</sup> y una población de casi 2 millones en las vísperas de la crisis de 1999, Kosovo limita con Montenegro al noroeste, con Serbia al norte y al este, con Macedonia al sur, y al suroeste con Albania.

Comparativamente, Kosovo, ocupa una superficie semejante a Asturias, y supone un 12,3 % del total de la actual República de Serbia.

### **11.2.1 Población.**

Siendo el Estado la organización política de una sociedad, el conjunto de los miembros de esa sociedad constituyen la base humana del Estado. Es, pues, el conjunto de las personas miembros de la sociedad, que forman parte de la misma, el pueblo en sentido amplio, el que constituye el elemento personal del Estado. La relación de pertenencia a una determinada sociedad, y, por ende, a un Estado determinado, se denomina “nacionalidad”, y consiste en el vínculo de adscripción de una persona a un Estado.

Es importante ahora hacer un ejercicio de diferenciación entre que cosa sea la nacionalidad y que cosa sea la ciudadanía. Es importante en general, porque son conceptos distintos con implicaciones diferentes, pero es particularmente

importante en el caso de Kosovo<sup>253</sup>, ya que las connotaciones y las consecuencias son especialmente definitivas para esta población.

En términos generales, la nacionalidad se refiere a la adscripción social/estatal de una persona. La ciudadanía se refiere a solo una parte de los nacionales, en concreto a aquellos que por gozar de la plenitud de sus derechos políticos, constituyen el núcleo políticamente activo del Estado y pueden, en consecuencia, participar en los procesos de formación de la voluntad política del Estado mismo.

Centrándonos en el concreto caso de Kosovo, es necesario hacer mención a como los propios habitantes (kosovares) se autodefinen. Ellos mismos dicen que son de nacionalidad albanesa y ciudadanía kosovar. Es toda una declaración de intenciones, como fácilmente se puede intuir. Encontramos en esta auto definición que emplean los albanos kosovares una concepción germánica del término nación (frente a la clásica concepción revolucionaria del modelo francés que supone la existencia previa de un Estado cierto y bien asentado) en el que la nación pasa a ser concebida como una comunidad étnica o cultural, como una comunidad que trasciende a los Estados singulares y que se funda en la semejanza interna y en la diferenciación frente a los demás. La nación (siempre entendida como referencia al pueblo) de acuerdo a esta concepción germánica, pasa a ser entendida como algo anterior y superior al Estado, que deriva de ella.

El criterio de identificación nacional pasa a ser un criterio étnico: el "Volkgeist", la comunidad cultural e idiomática, la raza, la religión, etc...En otras palabras, el acento se desplaza de la cuestión de ¿Qué es ser nación? a otra bien distinta ¿Quién es nación?

---

<sup>253</sup> Aunque ya hemos hecho referencia en a ello en el Capítulo 2 de esta tesis, podemos recordar ahora que Las ciudades más grandes de Kosovo son Pristina, su capital, con aproximadamente 500.000 habitantes, y Prizren en el sudoeste con 120.000 habitantes. Otras seis ciudades tienen poblaciones que exceden los 50.000 habitantes: Mitrovica, Gracanica, Novo Brdo, Ranilug, Partes y Klokot/Vrbovac. La población total de Kosovo casi alcanza los 2 millones de habitantes.

Debe observarse que así como la concepción revolucionaria de nación es étnicamente vacía y, por tanto, compatible con la definición nacional tanto de una comunidad monolingüe (Portugal, por ejemplo) como de una pluricultural (caso de Suiza), pero, en cambio, tiene un contenido político definido, la concepción germánica es su imagen invertida, es decir, es étnicamente unívoca pero políticamente vacía, y por ello compatible con cualquier contenido político.

Siguiendo a Mancini<sup>254</sup> "un pueblo con comunidad de origen, costumbres y lengua y la conciencia de esa unidad, constituye una nación, y tiene, en consecuencia, derecho a constituirse en Estado nacional independiente. Si a esta concepción "simple" de la nación étnica, se le añaden elementos tales como una religión común, una concepción tribal (de clanes) de la sociedad y una historia de enfrentamiento y lucha constante contra (recurrentemente) el mismo enemigo, encontramos singularizado el caso de la población albanesa de Kosovo, que como hemos mencionado anteriormente, se autoproclaman nacionales albaneses y ciudadanos kosovares.

Esta concepción del pueblo kosovar entronca con la idea de la Gran Albania, como patria común de todos los habitantes de origen albanés y residentes o ciudadanos de las distintas naciones de los Balcanes. Nos hemos referido a esta problemática a lo largo de este trabajo por lo que nos remitimos ahora a su reflexión para una mayor claridad y entendimiento de este capítulo.<sup>255</sup>

Sin duda, y abundando en esta línea de reflexión, también afecta negativamente a la identificación de nación y estado el hecho de que la mayoría kosovar no haya descartado definitivamente la idea de la "Gran Albania". En el mismo sentido, tampoco la minoría serbia de Kosovo ha descartado su propia idea de la "Gran Serbia", o al menos el retorno a su etapa de máximo esplendor, en donde, obviamente para ellos, Kosovo es una provincia más de su territorio nacional.

---

<sup>254</sup> Sanchez Agesta, L. Principios de Teoría Política. EN. Madrid, Varias Ed.

<sup>255</sup> Capítulo 7.4 de esta Tesis.

En definitiva ¿podemos considerar que en Kosovo existe una población que pueda constituirse como elemento definitorio de la conformación de un Estado independiente?

Si entendemos que la nación es una comunidad de nacionales, que lo son igualmente por razón de su mera pertenencia, que todos están llamados a las tareas de la nación y que a todos incumbe su fortaleza y defensa, la cohesión nacional es el deber prioritario, todo cuanto dividiendo y enfrentando al pueblo “nacional”, ponga en cuestión dicha cohesión nacional debe ser eliminado. En este sentido, el pueblo albano kosovar está conformando su identidad no como nación étnicamente entendida (que ya está ampliamente consolidada) sino como nación políticamente organizada, según los parámetros modernos actualmente entendidos. Por ello la existencia de áreas discordantes (las zonas de mayoría serbia encuadradas dentro del territorio kosovar) en los que la población no cumple (ni tiene voluntad tampoco de cumplir) los requisitos de homogeneidad étnica, cultural, religiosa e incluso histórica puede hacernos pensar que todavía la población de Kosovo no reúne los componentes necesarios como para constituirse en elemento definitorio de los pilares básicos que conforman la idea de Estado. Siendo esa población una minoría frente a la mayoría étnicamente homogénea si que es un núcleo suficientemente importante (por número, por ocupación física y por influencia práctica) como para poner en riesgo incluso la integridad territorial tal y como la autoproclamada independencia de Kosovo define ahora mismo el espacio físico de la nueva nación.

Podría darse el caso de la separación de esas zonas de mayoría serbia y su retorno a la propia Serbia, con lo cual podemos concluir que si bien, a grandes rasgos, la mayoría de la población de Kosovo si reúne las características básicas para conformarse como nación, todavía existe un núcleo suficientemente significativo de población que puede quebrar este aspecto siempre que consideremos como factible la separación de la zona situada al norte del río Ibar del resto de Kosovo, y

que en tal caso aceptemos que este hecho trunca la idea de nación que actualmente se concibe por la comunidad internacional para Kosovo.

Sin embargo, para conceptuar adecuadamente la idea de población en el particular caso de Kosovo deberemos reflexionar sobre el concepto de “identidad” y su singular acepción que toma un sentido peculiar en el ámbito geográfico de Kosovo, y en general en el área de los Balcanes.

Esta reflexión sobre que cosa sea la identidad de la población en esta zona en concreto, puede aportarnos alguna luz sobre la compleja situación, que en todos los aspectos (sociales, culturales, económicos, políticos, religiosos e incluso estratégicos) se da, ya no solo en Kosovo, sino en el conjunto de la región de los Balcanes.

Así pues Kosovo reúne todas las características de lo que podríamos llamar un “conflicto identitario”: la existencia de una minoría<sup>256</sup> (en sentido numérico), que son los serbios, y de una mayoría albanesa, pero dónde el control político, fruto de la situación particular de Kosovo (que es objeto, en su conjunto, de análisis a lo largo de todo este trabajo en sus distintos aspectos) se encontraba en manos de, precisamente, la minoría serbia al disponer este grupo étnico de los resortes del poder.

La historia de los Balcanes, y en concreto de Kosovo, nos muestra la existencia de un continuo flujo de grupos y comunidades en la misma, con identidades no solo diferentes, sino incluso contrapuestas en sus objetivos y aspiraciones y en dónde se entrecruzan como elementos de enfrentamiento lo territorial, lo religioso, lo

---

<sup>256</sup> En cuanto a estudios y reflexiones sobre las minorías y su clasificación se puede consultar a M. Lema Tomé, “Integración, identidad y ciudadanía”, Madrid, 2007. Este autor clasifica a las minorías en, nacionales, de inmigración y minorías marginadas. Las nacionales son aquellas que se caracterizan por estar centradas en un área geográfica determinada, se identifican como comunidad histórica compartiendo lengua, cultura, tradiciones y que tienen como objetivo jurídico

étnico, lo político, lo cultural y por supuesto, lo estratégico, aspecto éste no menos importante ya que en nuestra opinión, marca de forma definitiva cualquier hoja de ruta que se aplique o se vaya a aplicar en un futuro a Kosovo, por encima incluso de consideraciones de derecho internacional.

Continuando con la reflexión sobre la identidad de serbios y kosovares, podemos afirmar que, en general, lo identitario está constituido por muy diversos elementos, como son lo ideológico, lo religioso, lo lingüístico, lo étnico, lo familiar, lo social e incluso lo económico.<sup>257</sup>

Esta misma reflexión es válida en su traslación a lo grupal, es decir, en su aplicación a los grupos. Con carácter general, el individuo es libre de entrar o salir de un grupo, cuando existe un marco jurídico adecuado y una sociedad democrática, (sin esto no ocurre, es decir, si una persona no es libre de pertenecer o no a un grupo o de entrar y salir del mismo, nos encontramos con las llamadas sectas, que no grupos, y, por ende, con un entorno no democrático).

Sin embargo, esta explicación es más difícil de aplicar cuando hablamos de colectivos con aspiraciones nacionales o de colectividades culturales opuestas. En ambos supuestos estamos en el caso de Kosovo y Serbia, o mejor dicho, en el caso de los colectivos serbio y kosovar. En este caso, la combinación de su génesis y su trayectoria histórica ha hecho que hayan construido (ambos grupos) su propia identidad colectiva sobre el conflicto y sobre la incompatibilidad entre ambos, hasta tal punto que realizar concesiones al otro sería tanto como renunciar o poner en riesgo su propia supervivencia. Toda esta reflexión que estamos haciendo sobre las características identitarias de serbios y kosovares tienen como corolario el

---

el conseguir el autogobierno o en casos extremos, constituirse como estado, que sería la clasificación más aproximada al caso que nos ocupa.

<sup>257</sup> La importancia del componente económico en el caso de Kosovo es evidente. Aunque detallamos en diversos capítulos de este trabajo distintos aspectos de la realidad económica de Kosovo (Cap. 2, Cap. 8) vale la pena consultar a Sami-Nair, "Le regard des vainqueurs", Paris, 1992, así como las distintas resoluciones producidas en las diferentes conferencias de donantes.

análisis de si la población de Kosovo, con su peculiar identidad es suficiente como para determinar, en este aspecto, su validez como elemento constitutivo de un estado. En este sentido, y tal y como hemos adelantado en párrafos anteriores de este mismo capítulo, la existencia de minorías (serbias) con capacidad de influencia puede hacer quebrar la propia existencia del estado pretendido en Kosovo.

Más allá de la propia amenaza de la separación física de la zona de Mitrovica respecto al resto del territorio de Kosovo, debemos hacer notar distintos aspectos que pueden también situarse como serios obstáculos en el camino de considerar a la población de Kosovo como un válido elemento de conformación del estado.

El primero de ellos es el factor religioso y en este sentido, debemos reconocer que claramente, la constitución de Kosovo <sup>258</sup> reconoce la libertad religiosa<sup>259</sup> en su artículo 40 así como la protección de su patrimonio religioso (artículos 9 y 39), en una acertada orientación que trata de integrar uno de los elementos mas importantes (el religioso) de los dos diferentes colectivos.

Igualmente la nueva Constitución en su Capítulo II (De los derechos y libertades fundamentales) reconoce el derecho a las minorías, a la educación conjugando el respeto a las identidades propias de cada etnia (sobre todo en cuanto a la utilización de las dos lenguas, serbia y albanesa, ambas oficiales en Kosovo) así como en general, el respeto a los derechos humanos.

Visto así podemos pensar que en efecto, en Kosovo, existe un marco jurídico suficiente como para que se pueda desarrollar una sociedad multiétnica, democrática y adaptada a las modernas normas internacionales básicas, con lo cual, efectivamente, el factor poblacional, enmarcado en este contexto, no debería

---

<sup>258</sup> Promulgada el 9 de abril de 2008.

<sup>259</sup> Ley de libertad religiosa de 24 de agosto de 2007, amparada por el Informe de 9 de marzo de 2007 del Secretario General de UN sobre la Misión de Administración Provisional de UN en Kosovo.



(aún con sus peculiaridades y diferencias propias) representar ningún problema para constituirse como un elemento más determinante del Estado.

Sin embargo, el problema radica en la aplicación práctica de ese “suficiente” marco jurídico<sup>260</sup> y no en el hecho de que no exista un reconocimiento jurídico bastante que reconozca y ampare la diversidad de la población y permita, por tanto, su juego como elemento constitutivo del Estado.

En definitiva, el tránsito de la normativa existente antes del conflicto a la que se aplica al amparo de la UNMIK presenta el problema fundamental de que cuando se establecen la Regulaciones no se afronta la modificación de los cuerpos legales que venían aplicándose en la situación política anterior<sup>261</sup>, en este sentido, un claro ejemplo es la existencia de organizaciones paralelas tanto en el sistema de judicial (con la consiguiente inseguridad jurídica resultante) como en el sanitario o en la educación, y que se aplican de forma distinta según a que grupo se refiera, serbio o albanés.<sup>262</sup>

Por otro lado, la existencia de esas estructuras paralelas resulta especialmente peligroso (como antes hemos indicado) en la administración de justicia, ya que nunca podrá funcionar el sistema judicial de forma correcta mientras, por ejemplo la existencia de esas estructuras paralelas permita la existencia de diferencias en

---

<sup>260</sup> J.M. Arias Rodríguez, “Reflexiones sobre el sistema legal existente en Kosovo”, Revista “La Ley”, num. 5, Madrid, 2003.

<sup>261</sup> Para un mayor conocimiento del marco jurídico de Kosovo y su desarrollo desde la intervención de la Comunidad internacional, se puede consultar a J. A. López Arauzo, “Marco Jurídico, político y administrativo de Kosovo tras el conflicto”.

<sup>262</sup> De hecho, existen ejemplos (constatados personalmente por el autor) de que la población serbia de Istok acude al hospital de Mitrovica en lugar de la de Pec, mucho mas cercano y que en buena lógica debería de resultarles mas eficiente, pero la fuerza de la identidad grupal les hace afrontar la incomodidad y acudir al mas lejano sistema sanitario de Mitrovica, perteneciente a su propia etnia. Esto hace también, por ejemplo, la desidia de los serbios en cuanto a que han preferido quedarse al margen de las instituciones políticas a la vez que los albano kosovares tampoco hacen esfuerzos dignos de tal nombre para intentar su integración.

cuanto a las garantías de los derechos de las partes en un proceso, en dónde se pueden encontrar con dos sentencias diferentes, según el tribunal o la legislación que se aplique.

Es decir, que como reflexión final de este análisis sobre si la población de Kosovo constituye un factor aglutinador de la idea de Estado debemos concluir los siguientes aspectos:

- a) Se deben reconocer los esfuerzos legislativos por construir un marco de convivencia para logra un Estado multiétnico, que, en buena lógica, y con el paso del tiempo deben llegar a buen puerto<sup>263</sup>
- b) Por otro lado, y en el momento actual, la fuerza de lo identitario tanto de serbios como de albanos kosovares, supone un conflicto tan enquistado que opera como tal incluso cuando existe un marco jurídico adecuado, como es el caso de Kosovo y su nueva Constitución, quebrando, por tanto la idea de “población” como elemento homogéneo y constitutivo del Estado. Será pues imprescindible perdurar en ese camino de construcción de un marco jurídico y social adecuado para que, conservando la idiosincrasia de cada grupo étnico, la población de Kosovo, como un todo, se identifique con el nuevo Estado.
- c) Debemos destacar también la dificultad de la creación de un Estado, de cómo construir una identidad estatal como la de Kosovo. Si lo hacemos a partir de las señas de identidad de los albaneses de Kosovo, estos acabaran por alienar definitivamente a la minoría serbia. Si intentamos obviar este problema por medio de símbolos de identidad “asépticos” (por ejemplo la

---

<sup>263</sup> La Constitución de Kosovo opta por una decidida autonomía municipal, permitiendo incluso acuerdos transfronterizos (Artículo 124) con tal de reconocer que las minorías deben tener poder de autogobierno efectivo en los municipios en los que son mayoría, para que ellos mismos puedan garantizar su propia seguridad y convivencia pacífica en un entorno cívico y de buena vecindad.

bandera del nuevo Estado), se corre el riesgo de que se construya una pura fachada, totalmente inútil a efectos de identidad estado - pueblo.

### **11.1.3 Soberanía y capacidad de relación internacional.**

La soberanía o capacidad de gobierno, tal y como hemos adelantado al inicio de este capítulo no es, en puridad, un elemento del Estado, es una característica (fundamental como pocas lo pueden ser) de los Estados. Estrechamente relacionada con la capacidad de autogobierno y de, por lo tanto, defensa de su soberanía encontramos asimismo la capacidad de relación internacional del Estado, como una de las manifestaciones fundamentales de su condición de actor independiente frente al conjunto de la Sociedad Internacional.

En el particular caso de Kosovo estos conceptos se encuentran encuadrados por la atribución de la propia administración del territorio (y de su representación internacional, comprendiendo el *Ius representationis* y la competencia para concluir tratados internacionales) a la Administración Internacional (UNMIK).

Pretendemos comprobar si existe la relación causa-efecto entre el ejercicio de las relaciones exteriores e internas de Kosovo por la Administración territorial internacional y el reconocimiento de cierta subjetividad internacional del territorio administrado, quizá como paso previo a la propia adquisición de éste de la condición de Estado.

Como introducción a este análisis debemos señalar que en el escenario internacional generado a partir de la “post-guerra fría” se ha planteado la necesidad de hacer frente a los problemas derivados del colapso de distintas estructuras de estado en una gran variedad de contextos.

Bien a instancias de los propios estados afectados o bien por necesidades de preservar el mantenimiento de la paz y seguridad en las áreas geográficas afectadas, Naciones Unidas ha tenido que asumir (sola o en compañía de otras Organizaciones internacionales) la tarea de reconstrucción de esos estados

mediante la administración provisional de los mismos.<sup>264</sup> La importancia de esta situación es que se trata de un ámbito de competencias que es susceptible de producir efectos y obligaciones jurídicas a largo plazo, y por tanto capaces de contravenir el carácter provisional que caracteriza al régimen de administración territorial internacional.

Respecto a las implicaciones de esta administración internacional en el propio territorio de Kosovo, es claro que su soberanía y capacidad de autogobierno está siendo trasladada a las autoridades provisionales de Kosovo, pero se trata de un autogobierno “tutelado”, que aspira a cada vez una menor “tutela” y una mayor independencia.

En este sentido, podemos afirmar que en Kosovo existe una “soberanía tutelada” todavía por la Administración internacional (UNMIK y ahora también EULEX). Definitivamente, la Resolución 1244 (1999), y posterior aclaración del Secretario General<sup>265</sup> encomienda a la UNMIK “la administración civil provisional de la autoridad sobre el territorio y el pueblo de Kosovo”, esto quiere decir, por consiguiente, que todos los poderes legislativos y ejecutivos, incluso la administración del poder judicial quedarán a cargo de la UNMIK.

Siguiendo la sistematización de Yves Daudet<sup>266</sup> este mandato se ha traducido en el caso de Kosovo, en el ejercicio de las funciones referentes al desarrollo político y administrativo en el territorio, incluyendo la asistencia en el ámbito electoral, la asistencia constitucional, la asistencia administrativa (relativa a la creación de las administraciones económicas y financieras, la articulación de programas de desarrollo económico así como el desarrollo de la función pública).

---

<sup>264</sup> Ver entre otros a Aznar Gómez, M. “*La administración internacionalizada del territorio*”, Atelier, 2008.

<sup>265</sup> Informe del Secretario General sobre la misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, Doc. S/1999/779 de 12 de julio de 1999, párrafo 35

<sup>266</sup> Daudet Y., “*L’action des Nations Unies en matière d’administration territoriale*”, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, vol VI, 2002, ps 461-542.

Además la UNMIK ha extendido su actuación a todo lo relativo a la organización y funcionamiento del sistema judicial, determinando el derecho aplicable y la propia administración de justicia.<sup>267</sup>

Para concluir en lo relativo a la existencia o no de capacidad de autogobierno y de soberanía en Kosovo, y a pesar de nuestro convencimiento de que no existe una verdadera autonomía (o independencia) de gobierno y por tanto no existe una verdadera soberanía en la región, si que es necesario destacar que aunque la Resolución 1244 no recoge ningún pronunciamiento expreso sobre la problemática de la “soberanía bajo tutela” si que es verdad que en el Marco Constitucional elaborado para el autogobierno de Kosovo se hace referencia expresa a esta cuestión cuando expresa que “Kosovo is an entity under interim International administration”<sup>268</sup>.

Esta referencia a la condición jurídica propia y diferenciada del territorio bajo administración internacional supondría para algún autor, como Marcus G. Brand, el reconocimiento de una subjetividad propia del territorio bajo administración territorial<sup>269</sup>. Es decir, si siguiéramos esta línea de trabajo y teóricamente consideráramos que Kosovo poseía subjetividad propia bajo administración territorial, con mayor motivo, con la UDI proclamada no podríamos dejar afirmar cosa distinta.

---

<sup>267</sup> Resolución 1244, párrafo 11, i) “Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo”.

<sup>268</sup> Marco Constitucional para el autogobierno de Kosovo, Capítulo 1, Disposiciones básicas, artículo 1.1

<sup>269</sup> Brand M. “Effective human Rights protection whwn the UN becomes the State”: Lessons from UNMIK, en White, N & Klaasen, D. (eds.), *The UN, Human rights and post-conflicts situations*, Manchester University Press, Manchester, 2005, ps 351-352.

Sin embargo, el principal problema que se nos plantea, a nuestro juicio, en relación a la determinación de la capacidad de autogobierno de Kosovo, es su propia capacidad proyección internacional como estado soberano.

Retornando al planteamiento inicial, nos encontramos con que en la práctica, las competencias en materia de relaciones exteriores asumidas por la UNMIK han llegado más allá de la simple conclusión de Acuerdos Internacionales con estado y otras organizaciones internacionales distintas de UN. De hecho han incluido el *Ius Representationis* de Kosovo, y justamente esta extensión y ejercicio de sus competencias es lo que nos lleva a reflexionar si se podría admitir el reconocimiento de una subjetividad internacional transitoria de Kosovo, en su condición de tal.

De acuerdo a la teoría antes mencionada de Marcus G. Brand, sí es posible concluir la existencia de esa subjetividad internacional de Kosovo, (como territorio administrado incluso). Sin embargo otros autores, partiendo de los mismos planteamientos funcionales, consideran que los indicadores de la personalidad jurídica internacional de Kosovo son insuficientes y que solo la UNMIK podía considerarse sujeto de Derecho Internacional, en su condición de órgano subsidiario de UN.<sup>270</sup>

Sin embargo y compartiendo la opinión de Isabel Lirola Delgado<sup>271</sup> ambas teorías no son necesariamente excluyentes, ya que si bien el único sujeto internacional que en principio se debería tener en consideración es la UNMIK como órgano

---

<sup>270</sup> Ruffert, M. *"The administration of Kosovo and East-Timor by the International Community"*, International and Comparative Law Quarterly, vol 50, 2001, p. 630. En ésta misma línea, Ardault K. y otros, en *"L'Administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor Oriental: La pratique à la recherche d'une théorie"*. Revue Belge de Droit International, 2005, nº 1-2 ps. 372-373.

<sup>271</sup> Isabel Lirola Delgado, *"El ejercicio de las relaciones exteriores de Kosovo por la UNMIK. ¿Una nueva manera de crear un "Frankenstein" en Derecho Internacional?"*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, num 10, febrero de 2009, GERI-UAM.

subsidiario de una Organización internacional y único capacitado para actuar en el plano internacional, se debería tener en cuenta también el objetivo de autogobierno que la propia administración internacional busca en el territorio administrado, en este caso, en Kosovo.

En este sentido y en concreto asunto de Kosovo, el contenido preciso de “autogobierno” no se identificó en un principio con la independencia del territorio respecto de Serbia. Sin embargo, la real pérdida de influencia y de cualquier tipo de competencias de gobierno de la RFY sobre Kosovo a partir del despliegue de la UNMIK<sup>272</sup> y el mantenimiento de esta situación a lo largo de los años posteriores, hace que, de facto, en la “Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo” elaborada por el Enviado Especial del Secretario General de UN, Mr. Ahtisaari y presentada por el propio Secretario General de UN al Consejo de Seguridad el 26 de marzo de 2007 ya se trate de la “independencia tutelada” de Kosovo, como única solución factible al conflicto. La propia UDI ha confirmado esta situación, planteando con toda intensidad la relación “causa-efecto” a la que antes aludíamos.

En este sentido, y retornando a nuestra cuestión principal de si Kosovo tiene capacidad de relación internacional, como expresión de su capacidad de autogobierno de su soberanía, podemos concluir que sí, y debemos añadir que esto ha sido posible en base a dos argumentos definitivos:

- a) En primer lugar, (independientemente de su adecuación o no al Derecho internacional, que es algo que trataremos en su lugar correspondiente en este trabajo), Kosovo es un Estado independiente, reconocido por unos y no reconocido por otros, pero con el “aval” reciente del Dictamen de la CIJ de 22

---

<sup>272</sup> De hecho, y a pesar de que la Resolución 1244 preveía cierta presencia de la RFY en Kosovo para determinados menesteres de enlace con la misión civil internacional y el personal de seguridad internacional, la única presencia real consistió en un Comité para la cooperación con UN, que terminó asemejándose a una misión diplomática en el territorio.

de julio de 2010. De acuerdo a esto y a lo que estipula su Carta Magna<sup>273</sup>, Kosovo, como Estado soberano puede concluir tratados internacionales (artículo 2), ser miembro de organizaciones internacionales (artículo 17), asignando representación internacional a su Presidente, quien firma los tratados internacionales y decide el establecimiento de las misiones diplomáticas y consulares de la República de Kosovo, en consulta con el Primer Ministro (artículos 84.1, 84.7 y 84.24).

- b) Si bien el ejercicio del *Ius representationis* de Kosovo por parte de la UNMIK no permite establecer elementos suficientes como para afirmar con carácter general el reconocimiento de la subjetividad internacional del territorio administrado, como paso previo al reconocimiento propio de su capacidad de relación internacional, el ejercicio del *Ius Contrahendi* igualmente ejercitado por la UNMIK en representación de Kosovo, en la medida que han actuado en nombre del territorio administrado y han formalizado acuerdos (de forma muy significativa los de carácter financiero) han dado lugar, a su vez, al establecimiento de responsabilidades y obligaciones que sí afectan a las autoridades provisionales de autogobierno, en un principio, y al propio Estado de Kosovo, después de su UDI. En nuestra opinión esta es la otra razón básica que ha propiciado, de hecho, el reconocimiento de la capacidad de relación internacional de Kosovo, no solo actualmente, sino, incluso en la etapa de la pura administración internacional, al haber sido sujeto pasivo de la conclusión de tratados que implicaban obligaciones no para la UNMIK, sino para el propio gobierno provisional de Kosovo, dotándole así de una mas que cierta subjetividad internacional.

---

<sup>273</sup> Constitución de Kosovo, artículos 2, 17, 84.1, 84.7, y 84.24.



**11.2. PRINCIPIOS GENERALES APLICABLES AL PARTICULAR CASO DE KOSOVO.**

Intentaremos en este capítulo analizar algunos principios generales del derecho que podrían ser aplicables al particular caso de la declaración de independencia de Kosovo. Se trataría de comprobar si efectivamente la singularidad del proceso que ha vivido este territorio hace que algunos de los mas comúnmente conocidos Principios Generales utilizados en el Derecho Internacional pueden serle aplicables o incluso si a causa de esta especialidad se aplican de forma distinta, sustancialmente hablando, a su norma general.

En este sentido vamos a repasar tres de ellos, como son, la Libre determinación de los Pueblos, el principio de Integridad Territorial y por último el Principio de la No Intervención. Nos parecen tres principios que inciden de forma directa en el proceso de independencia, por la trascendencia de su aplicación (en su caso) o de su “particular aplicación”, y que merecen siquiera una breve reflexión, por lo que de explicativo pueden tener tanto frente al caso de Kosovo como a otros procesos que ya se han dado o se pueden dar en el futuro. En definitiva vamos realizar un ejercicio de exposición sobre que cosa sea cada uno de los principios antes enumerados, para después reflexionar sobre su incidencia en el proceso de Kosovo.

De forma esquemática podemos centrar el asunto diciendo que respecto al principio de La Libre Determinación de los Pueblos, el problema se encuadra en el debate sobre si se puede aplicar a los pueblos nacionales (el caso de Kosovo) un derecho pensado para los pueblos coloniales (ya que en modo alguno se puede encuadrar a Kosovo como pueblo colonial a lo largo de toda su historia). En el caso de la Integridad Territorial deberíamos poder definir la capacidad de Kosovo de conformar un territorio único, integrante de una sola nación y capaz de identificarse como tal frente a la comunidad internacional, como hecho diferencial. Además analizaremos si se ha violado este derecho a lo largo del proceso vivido en Kosovo en la última década. Por último, en cuanto al principio de No Intervención es fácil suponer que pretendemos reflexionar sobre la actuación de la comunidad

internacional en Kosovo y su justificación o no, como base para analizar el precepto y los distintos puntos de vista que han surgido sobre si se ha respetado o no en el caso de Kosovo.

### **11.2.1 La libre determinación de los pueblos.**

Es evidente que el principio que consagra el derecho de libre determinación de los pueblos se ha convertido en una norma de Derecho internacional positivo. Esto es consecuencia de la conjunción de diversos hechos y acontecimientos jurídicos que se han producido a lo largo de los últimos 40 años del siglo pasado e incluso en nuestro actual siglo XXI.

El derecho de libre determinación de los pueblos es una norma, pero además una norma consuetudinaria, concretamente, ya que reúne los elementos precisos para que se dé la conformación de una costumbre, por un lado tenemos numerosas resoluciones de Naciones Unidas, adoptadas generalmente por unanimidad, o en cualquier caso por abrumadoras mayorías, sobre casos concretos y sobre problemas o enfoques generales del asunto, por otro lado, la práctica de los Estados con colonias, que han procedido acatando estas resoluciones, a descolonizar sus antiguas posesiones, y por último, la incorporación de algunas de las disposiciones derivadas del derecho a la libre determinación en tratados internacionales universalmente “consentidos”.

Todos estos hechos analizados de forma conjunta nos permiten concluir que es sustentable la defensa de la existencia de una práctica general, uniforme y constante (el elemento material) realizada, a la vez, con el convencimiento de su obligatoriedad jurídica (el elemento espiritual u *opinio iuris*).

Esta interpretación del derecho de libre determinación de los pueblos (de la que somos defensores) se sustenta, además, tanto por el apoyo de un amplio sector doctrinal y de otro porque la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha ratificado la

naturaleza jurídico-consuetudinaria del derecho de libre determinación de los pueblos.<sup>274</sup>

Nadie parece poner en duda hoy en día que esta norma forma parte del derecho internacional imperativo y que es de vital importancia para la comunidad internacional en su conjunto. La CIJ y la Comisión de Derecho Internacional (CDI) lo han afirmado resueltamente,<sup>275</sup> lo que implica, entre otras consecuencias, que su violación supondrá para su autor la aplicación del régimen de responsabilidad particular que, según el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobado por la Comisión en agosto de 2001 y endosado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de ese mismo año<sup>276</sup>, corresponde a quienes cometan hecho ilícito de tamaño naturaleza<sup>277</sup>.

Sin embargo nos encontramos en estos momentos con lo que parece ser el “agotamiento” y la “politización” del principio. Tenemos ejemplos que nos hacen preguntarnos si la norma que consagra el principio de libre determinación de los pueblos no está perdiendo impulso, o si su impulso se definiera según vaivenes políticos de dudosa coherencia.

---

<sup>274</sup> Dictamen consultivo de 21 de junio de 1971, asunto de Namibia, párrafo 52 (CIJ Recueil 1971, p. 31); Dictamen consultivo de 16 de octubre de 1975, asunto del Sahara occidental, párrafos 54-58 (CIJ Recueil 1975, pp. 31-33).

<sup>275</sup> Sentencia de 5 de febrero de 1970, párrafos 33-34, asunto de la Barcelona Traction, CIJ Recueil 1970, p. 32; Sentencia de 30 de junio de 1995, párrafo 29, asunto de Timor Oriental, CIJ Recueil 1995, p. 102. En cuanto al CDI se refiere, comentarios 4 y 5 al artículo 40 de su Proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Informe CDI sobre su 53º período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Documentos oficiales de la Asamblea General, 56º período de sesiones. Suplemento nº 10 (56/10), Nueva Cork, 2001, pp. 306-307.

<sup>276</sup> Resolución 56/83 de 12 de diciembre de 2001.

<sup>277</sup> Para un mayor análisis detallado del mismo vid. C. Gutiérrez Espada (2005), La responsabilidad internacional (Consecuencias del hecho ilícito) Diego Marín Librero-Editor, Murcia.

Por ejemplo la resistencia de algunos estados (EEUU y Francia) a que este principio de libre determinación de los pueblos no se aplique en el caso del Sahara Occidental del mismo modo que ha venido siendo aplicado desde 1960; también encontramos incoherente la actitud de la CIJ al calificar al citado principio, en el asunto de Timor Oriental (1995) de obligación “*erga omnes*” para luego no aplicar las pertinentes consecuencias procesales<sup>278</sup>, en definitiva, la pregunta es si este agotamiento o esta politización del principio va a tener o no incidencia en la aplicación del mismo a otros pueblos que lo reclaman.

En este sentido podemos reflexionar sobre qué pueblos son susceptibles de reclamar el derecho de libre determinación. Los pueblos coloniales, desde luego, pero ¿hay otros pueblos además de estos?, siguiendo a los Profesores Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada,<sup>279</sup> estaríamos hablando de aquellos colectivos que viven en el seno de un estado soberano e independiente pero que se singularizan del resto de la población, o de sus otros pueblos, en su caso, por su lengua, su historia, raza o religión.

Estos elementos aglutinadores han debido hacer brotar en ese colectivo, o al menos en la mayoría del mismo, un sentimiento de idiosincrasia propia, en definitiva, un sentimiento nacional.

Básicamente y según los profesores antes citados, existen dos tipos de pueblos que coinciden con las características arriba expuestas: Unos serían los pueblos indígenas, que hunden sus raíces en el pasado, en su historia, y el otro tipo sería el que se proyecta hacia el futuro, los llamados “pueblos nacionales”. Kosovo se

---

<sup>278</sup> Para mas información, C. Gutiérrez Espada, (2002) “ ¿Actio popularis en Derecho Internacional?”, Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro, Ed. Marcos Lerner- Editora Córdoba, edición Drnas Zlata-Lerner, Córdoba (República Argentina) Tomo I, pp. 568 y ss. y pp. 155 y ss.

<sup>279</sup> R. Bermejo García y C. Gutiérrez Espada, “La independencia de Kosovo a la luz del Derecho de Libre determinación”, Documento de Trabajo nº 7/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, Febrero de 2008.

encontraría encuadrado en esta última categoría, por lo que no trataremos la problemática que afecta a los pueblos indígenas. Tan solo parece oportuno recordar que España se ha adherido recientemente al *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989), en el que se aborda y actualiza un estatuto jurídico básico para colectivos de esta naturaleza, respecto de los cuales se reconoce sus “aspiraciones...a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones<sup>280</sup>.”

En síntesis, el Derecho internacional concede a los pueblos nacionales que viven en un estado soberano el derecho de libre determinación, pero con un contenido diferente al de los pueblos coloniales, que podemos concretar en:

- a) A estos (los pueblos coloniales), el derecho les otorga, si ese fuera su deseo, la independencia, pudiendo luchar y pedir y recibir la ayuda de Estados amigos en esa lucha, si es que se les denegara el ejercicio de la misma. Es lo que la doctrina denomina el derecho de autodeterminación externa, que se asegura para los pueblos coloniales.
  
- B) Sin embargo a los pueblos nacionales no coloniales, el derecho internacional les ampara en no ser excluidos del gobierno del Estado ni perseguidos por su credo, raza o color. Esto quiere decir que el derecho internacional no les protege para obtener su independencia, sino a ser tratado en pie de igualdad, de estricta igualdad, con el resto de la población del Estado. Podríamos enfocarlo de otra manera diciendo que el Derecho

---

<sup>280</sup> Párrafo 5º de su Preámbulo (Convenio número 169 de la OIT, hecho en Ginebra el 27 de junio de 1989 y ratificado por España el 29 de enero de 2007. En relación con la actual situación de los pueblos indígenas se puede consultar a S. Torrecuadrada García-Lozano (2001), *Los pueblos indígenas en el orden internacional*. Dykinson, Madrid 2001. También a J.D. Oliva Martínez, 2003, *El fondo para el desarrollo de los Pueblos indígenas de América Latina y el Caribe*, Foro Indígena, La Paz, Bolivia. Igualmente, F.D. Mariño Menéndez y J.D. Oliva Martínez (eds.) (2004), *Avance en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid.

internacional ampara a los pueblos nacionales que viven en un Estado a disfrutar de un derecho de “autodeterminación interna” pero no externa.<sup>281</sup>

Se trata de una opinión mayoritariamente defendida por la doctrina<sup>282</sup>, a nuestro juicio, además por resultar ser coherente con la experiencia y además práctica y justa.

Dicho esto, también es necesario reconocer que en Europa, en los últimos tiempos encontramos pueblos que después de vivir durante décadas en el seno de un Estado soberano e independiente (Yugoslavia) han roto por la fuerza sus lazos hacia él, y son ahora, a su vez, soberanos e independientes. Podría esto llevarnos a plantear si lo anteriormente referido y doctrinalmente respaldado respecto al derecho de autodeterminación interna y no externa aplicable a los pueblos nacionales está actualmente en tela de juicio, o si al menos, el derecho internacional está cambiando con relación precisamente a la aplicación y/o interpretación de esta norma.

Debemos concluir, sin embargo, que los casos citados (que no son otros que Croacia, Eslovenia, Bosnia y Hercegovina y Macedonia) han obtenido el reconocimiento internacional de su independencia y soberanía mas por razones pragmáticas y políticas que por la intención de aplicar jurídicamente el principio

---

<sup>281</sup> Es el caso del Acuerdo de Paz de Belfast, (1998) que busca la reconciliación de las dos Irlandas, y que precisamente consagra el principio de Autoderterminación Interna de Irlanda del Norte, pero en modo alguno el de autodeterminación externa.

<sup>282</sup> A. Cassese (1996), *Self-determination of Peoples. A legal Reappraisal*, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge, 2ª reimp. Pp. 123-124; P. Andrés Sáenz de Santamaría (1997) “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 1, pp. 160-165; A. Remiro Brotons, (2001), “Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad globalizada”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, pp. 110-120; M. Eudes (2006) “Retour sur une reussite passée inaperçue: L’Accord de Belfast et la nouvelle lecture du droit à l’autodetermination”, *Revue Générale de Droit International Public*, nº 3, pp. 633 y ss.; A. Mangas Martín (2007), “El Plan Ibarretxe se estrella contra el Derecho Internacional”, *El Mundo*, 10/X/2007.

de autodeterminación de los pueblos, por parte de los estados que tan rápidamente ampararon el nacimiento de esos nuevos estados.

Pero con todo, si que existe un caso que requiere de una mayor atención y es el motivo de este capítulo en concreto, y este no es otro que el fenómeno de Kosovo, que finalmente, era también uno de los pueblos que formaban parte de la antigua Yugoslavia, y por ese pueblo y por las circunstancias que atravesaba se desencadenó la guerra que enfrentó a la OTAN con Yugoslavia.

Llegados a este punto deberíamos preguntarnos, ¿Qué enseñanzas se desprenden de la guerra de Kosovo en relación con el principio de libre determinación de los pueblos? Para centrar definitivamente el mencionado principio con el particular devenir ocurrido en Kosovo en los últimos 15 años tenemos que partir de algunos datos ciertos, como son, que el ataque de la OTAN a Yugoslavia obedeció al hecho de que el Gobierno Yugoslavo no reconocía un amplio estatuto de autonomía para Kosovo en el seno de Yugoslavia como estado soberano<sup>283</sup>, que la importancia de este dato fue hasta tal punto que se condicionó el cese de los bombardeos a que Belgrado cediese en este tema. Así las cosas, como sabemos, la OTAN lanzó su ataque y comunicó su decisión de proseguir con el mismo hasta que Belgrado aceptase el Plan de Paz, en el que se destacaban los dos aspectos antes señalados, es decir, que se reconociese un amplio estatuto de autonomía para Kosovo, siempre encuadrado en el seno de Yugoslavia.

Así llegamos al Plan de Paz de Rambouillet (que es objeto de tratamiento particular en este trabajo) en el que se oferta a ambas partes un acuerdo definitivo formado por 10 puntos básicos, entre los cuales están el respeto a la integridad territorial de Yugoslavia y la consecución de un alto grado de autonomía para Kosovo. Con

---

<sup>283</sup> La preferencia de la opción autonomista frente a la independentista para Kosovo se remonta, al menos a 1994, y tanto a nivel de ONU como de OSCE, Consejo de Europa o la propia UE. Se pueden consultar las referencias que en este sentido aporta J. González Vega (1999) "La protección internacional de las minorías en Europa", Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, I, Universidad del País Vasco, p. 101.

dudas y reticencias ambas partes aceptan esos principios, siempre teniendo en cuenta que los albanos kosovares desean la independencia, o al menos, la celebración de un referéndum transcurridos 3 años de acuerdo transitorio, por su parte el gobierno yugoslavo parece aceptar la autonomía de Kosovo. Sin embargo, y como es de sobra conocido, finalmente, Yugoslavia no firma el acuerdo al no resignarse a aceptar algunos de los acuerdos (el más importante, sin duda, la presencia en Kosovo de una fuerza internacional de seguridad, que consideraban incompatible con el ejercicio libre de la soberanía yugoslava sobre su propio territorio). Así las cosas, como también sabemos, la OTAN lanzó su ataque. Lo importante ahora es destacar que una vez en marcha el ataque, la OTAN comunica su intención de proseguir hasta que Belgrado firme el Plan de Paz, en el que destaca la autonomía de Kosovo siempre en el seno de Yugoslavia, y es ésta una constante que se repite en toda la evolución posterior de los acontecimientos:

- En la cumbre de la OTAN en Washington, de abril de 1999, con los ataques en marcha, la *"Declaración de Kosovo"* aprueba una aproximación de lo que será el futuro estatus del territorio, y viene a decir que se convertirá en una especie de "protectorado" bajo administración internacional, y quedando como "una región con una sustancial autonomía en el seno de Yugoslavia".
- El 3 de mayo de 1999 el Gobierno de Belgrado ofrece una salida al conflicto con base en un documento de 4 puntos, el tercero de los cuales sostenía la apertura de "un proceso político y la definición de una amplia autonomía para Kosovo, en el marco de Serbia, sobre la base del principio de igualdad de todos los ciudadanos y de la igualdad de las comunidades nacionales".
- En la segunda semana del mes de mayo, el G-8 reunido en Bonn, presentó una propuesta para "acabar con la guerra de Kosovo", en la que se contemplaba la adopción por El Consejo de Seguridad de la ONU (por cierto, marginado absolutamente de la intervención hasta este momento) de una Resolución que incluyera 7 principios generales, el sexto de los cuales exigía "la apertura de un proceso político dirigido al establecimiento de un



acuerdo marco político interino que prevea para Kosovo una autonomía considerable, que tenga en cuenta los Acuerdos de Rambouillet y el Principio de Soberanía e Integridad territorial de Yugoslavia y de los otros países de la Región, así como la desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK)”.

El Consejo aprobó el jueves 10 de junio de 1999 por 14 votos a favor y con la única abstención de China su Resolución 1244, en cuyo Anexo I se reproduce la Declaración del G-8 en su reunión de Bonn, que hemos reproducido mas arriba.

Es decir, la idea de un Kosovo dotado de una amplia autonomía y encuadrado en el seno de Serbia, es la constante que inspira el proceso.

Sin olvidar este concepto, que al final del capítulo nos servirá de base para la reflexión y corolario de nuestra postura frente al principio de la libre determinación de los pueblos, se nos antoja, de entrada una cuestión; ¿Puede el derecho internacional obligar a un Estado (Yugoslavia) para cumplir con el derecho a la libre determinación de los pueblos, a conceder a uno de sus pueblos o colectividades un “amplio estatuto de autonomía”. Estábamos todos convencidos de que, en el caso de los pueblos no coloniales (los que antes hemos titulado como “nacionales”) el derecho a su libre determinación solo daba a estos el derecho a participar en la gestión de la res pública en pie de igualdad con los otros pueblos del Estado, sin discriminación alguna en razón de cualesquiera que fueran sus particularidades. Un Estado que cumpla con este mínimo, cumple con el Derecho internacional en cuanto a la libre determinación de sus pueblos-minoría, en virtud del párrafo séptimo del principio de libre determinación de los pueblos de la Declaración aneja a la res. 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970<sup>284</sup>, reproducido

---

<sup>284</sup> “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 los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito

prácticamente por la res. 50/6 de 24 de octubre de 1995, de la Asamblea General (Declaración producida con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas) viendo así protegida su integridad territorial por esta cláusula de salvaguardia contra eventuales secesiones.<sup>285</sup>

Así pues, encontramos interpretaciones<sup>286</sup> que defienden doctrinalmente esta postura, como por ejemplo la que efectúa el Tribunal Supremo de Canadá en su Declaración de 20 de agosto de 1998 a propósito del asunto de Québec. En esta decisión (y citando tanto la resolución 2625 como la 50/6 en los pasajes antes mencionados) el Tribunal acepta que los pueblos no discriminados y que están representados sin distinción o menoscabo alguno respecto a los demás que integran el Estado por el Gobierno del mismo, ven respetado su derecho de libre determinación (o de autodeterminación) y queda garantizada la integridad territorial del Estado, excluyéndose, pues un derecho unilateral de secesión o la independencia, que solo en el caso de los pueblos coloniales u oprimidos (por una ocupación militar extranjera o por un régimen racista) y acaso los pueblos discriminados y no representados por el Gobierno del Estado tendrían. Es decir, que a tenor de la mencionada resolución 2625, los requisitos para que un pueblo que vive en el seno de un Estado pueda legítimamente invocar su derecho a la secesión pasan por la violación sistemática de sus derechos humanos fundamentales, y no solo por la falta de representación, (que podría interpretarse también como falta de autonomía) que por sí mismo no otorgaría el derecho de

---

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”.

<sup>285</sup> En su párrafo 1, dedicado al tema de la Paz, la Declaración reafirma el derecho de libre determinación de los pueblos y reproduce el párrafo séptimo del contenido en este principio en la Declaración de 1970 (ver nota anterior), alterando solo su parte final: “de un Gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna”.

<sup>286</sup> Sin ánimo de exhaustividad, Cassese (1996), *Self-determination...cit* (nota 51) pp 119 y ss; Mariño (1996) “Naciones Unidas y el derecho de autodeterminación” en F.M<sup>a</sup> Mariño Menéndez (ed.) *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III de Madrid, BOE Madrid, pp 105; J.Castellano (2000), *Internacional Law an Self-determination*, M. Nijhoff, La Haya-Boston-Londres, p. 40.

secesión y además por la exclusión a conciencia de cualquier posible solución que respete la estructura del Estado.

En conclusión, el Derecho internacional no parece exigir a los Estados (si esta interpretación la consideramos correcta) la concesión de un “estatuto de autonomía” alguno, cuanto mas que este sea “amplio y considerable”. Si esto es así volvemos a nuestra cuestión anterior ¿es que se está cambiando ahora este contenido?

Para el caso que nos ocupa (Kosovo) su desenlace parece haber dado alas a los defensores que ponen en duda el reconocimiento de un derecho de secesión para los pueblos-minoría, incluso en el caso de no verse representados sin distinción alguna en el Gobierno del Estado. Dadas las circunstancias del problema de Kosovo, si las medidas del régimen de Milosevic contra el pueblo kosovar no suponían una distinción clara respecto del pueblo serbio y su marginación por el Gobierno del Estado Yugoslavo ¿Qué debe pasar con un pueblo-minoría para que se considere aplicable el supuesto?. En este caso, la OTAN (y la comunidad internacional, en general) deberían, en buena lógica, haber apoyado desde el principio la independencia de Kosovo, y no la autonomía, como hemos visto que ha sido la constante durante toda la crisis.

Esta conclusión lleva a algún autor a defender que la llamada hipótesis de la “secesión-remedio” no está admitida por el derecho positivo.<sup>287</sup>

Tenemos que reconocer que la interpretación tanto de la resolución 2625 como, posteriormente de la 50/6, favorables al reconocimiento del derecho de secesión de los pueblos nacionales (o pueblos-minoría) perseguidos o marginados dentro del Estado, se ve puesta a prueba cuando como en el caso de Kosovo, los Estados

---

<sup>287</sup> O. Corten (1999), “ A propos d’un désormais classique”: Le droit à l’autodetermination en dhors des situations de décolonisation, de Theodore Christakis, *Revue Belge de Droit International*, XXXII, n° 1 pp 340-344; M.G. Cohen (1999), “L’emploi de la force et la crise de Kosovo: Vers un nouveau désordre juridique international, *Révue Belge de Droit International*, XXXII, n°1, pp 127-129

(terceros estados) que reaccionan ante tal crisis, defienden a ultranza la autonomía frente a la secesión o la independencia del pueblo minoría reprimido.

Sabemos, a estas alturas, que a pesar de esta postura inicial, Kosovo se ha declarado unilateralmente independiente de Serbia, y que esta independencia unilateral ha sido reconocida de manera incluso jubilosa por alguno de los países que lideraron inicialmente el ataque a Yugoslavia y participaron de una forma más activa en la redacción de los distintos documentos que recogían la tesis de la autonomía para Kosovo, como solución al conflicto (como por ejemplo los EUA).

Entonces, y entroncando de nuevo con la relación de la independencia de Kosovo y el derecho de libre determinación de los pueblos, ¿ampara este derecho al acto de la independencia de Kosovo?, a nuestro entender no.

Y entendemos que no, porque desde un punto de vista jurídico sería injusto para el Estado afectado (Serbia) y desde luego constituiría un precedente peligroso (si fuera amparado por el Derecho internacional) por mucho que se considerara un caso singular y aislado, no asimilable a otros posteriores (como es, por ejemplo, la explicación que EUA, y el propio Ahtisaari, defienden a ultranza para justificar la declaración unilateral de independencia de Kosovo).

Dicho esto, también tenemos que mencionar que no deja de ser contradictorio que ese conjunto de países que ahora han saludado y reconocido la independencia de Kosovo no defendieran esta opción al inicio de la crisis, cuando incluso podrían existir mayores y mejores razones para justificarla, ante una Yugoslavia totalmente radical, que obviamente violaba los derechos fundamentales de la comunidad kosovar.

Creemos que ésta es una de las claves de la cuestión kosovar. La respuesta no es simple, puesto que abarca razonamientos de índole jurídica, política, estratégica, social y de oportunidad.

Comenzando por el final, y a partir del desenlace que ya conocemos, parece evidente que después de una década de autogobierno (tutelado, eso sí) de Kosovo, completamente desvinculado de la autoridad de Serbia, la solución no podría pasar en modo alguno por un retorno a depender de esa autoridad, siquiera en forma de autonomía sustancial.

Hemos analizado en el capítulo Siete de esta tesis las distintas alternativas al caso de Kosovo, sus ventajas e inconvenientes así como sus imponderables y/o posibilidades de realización efectiva en cada caso. En base a ello nos ratificamos en lo reflexionado en esa sección para concluir que eliminando las alternativas de partición, inclusión en una nueva Serbia federalizada, vuelta a una situación de autonomía como provincia de Serbia, y prolongación “sine die” del protectorado internacional, tan solo nos queda la independencia como solución real, eso sí, con todos los condicionamientos y reparos (sobre todo jurídicos) que defendemos en esta tesis.<sup>288</sup>

Es decir, hemos llegado a una política de hechos consumados. Kosovo no podía, de hecho, volver a depender de Serbia bajo ningún tipo de administración, y por eso, amparada por la administración internacional, pero sobrepasando de “motu proprio” lo previsto por ella, se declara independiente.

En cuanto a la adhesión a esa UDI por parte de los EUA y sus socios occidentales, si nos fijamos en sus defensas (que son objeto de estudio detallado en los capítulos 12 y 13 de esa tesis) éstas se basan en consideraciones más políticas y pragmáticas que en razones jurídicas. Con esto queremos indicar que incluso los más ardientes defensores de la UDI de Kosovo no profundizan de manera definitiva en justificar mediante razones de adecuación a la ley internacional su acuerdo con la mencionada UDI. Es decir, aplauden la decisión de las autoridades kosovares (diríamos incluso que la fomentan y amparan) pero basándose en su singularidad, por lo tanto en su no proyección como precedente a otros casos que pudieran darse en el futuro y su pragmatismo (hecho consumado) como corolario de una

situación que no presenta solución alternativa. No defienden, sin embargo, razones jurídicas sólidas para justificar su posición. No nos cabe ninguna duda del oportunismo político que para los EUA representa un aliado fiel en los Balcanes occidentales, pero evidentemente no es esta una razón que se vaya a exponer en foro público alguno por parte de los propios EUA ni de sus aliados, aunque es fácil entender que es una de los motivos básicos que decantan su posición en el conflicto.

En este sentido, expondremos con detalle nuestra postura respecto a esa Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo en los capítulos finales de esta tesis, pero ahora debemos intentar contestar a esa cuestión de porqué gran parte de la comunidad internacional avala la UDI de Kosovo ahora y no en 1999, cuando de la Resolución 1244 (1999) claramente se desprendía que Kosovo, una vez solucionado el conflicto bélico y tutelada la región por NU, debía seguir perteneciendo a Yugoslavia.

Hemos contestado parcialmente al hecho de porqué el reconocimiento de gran parte de los países del bloque occidental, partiendo de la ya conocida solución al conflicto y su razonamiento pragmático, pero nos falta contestar al hecho irrefutable de porqué no se promovió esta misma solución al inicio del conflicto, cuando a todas luces existían mayores razones para instarlo. Recordemos que al fin y al cabo, Kosovo no se independiza de una Yugoslavia radical y nacionalista, gobernada por Milósevic y que viola los derechos fundamentales de los kosovares, sino de una Serbia democrática, integrada en la comunidad internacional, con serias aspiraciones a formar parte de la UE, y respetuosa con los estándares internacionalmente reconocidos en cuanto a protección de los derechos humanos se refiere, por utilizar el mismo parámetro comparativo con la situación de 1999.

Entendemos que el marco normativo en el cual se desarrolla, primero la negociación (fallida) de Rambouillet, posteriormente la intervención militar y finalmente el acuerdo de paz viene dado por la Resolución 1244 (1999), en este

---

<sup>288</sup> Ver capítulos 12, 13 y 14, sobre todo, aunque la postura es recurrente a lo largo de toda la tesis.

sentido, y basándonos en la legalidad vigente así como en el derecho internacional, la mencionada Resolución no podía prescribir otra cosa que lo que la ley amparaba, es decir, una vez conseguido el cese de las hostilidades, la creación de un mecanismo de tutela internacional que procurara la vuelta a la normalidad vigente anterior al desencadenamiento de la violencia, cuidando a la vez del desarrollo de los adecuados sistemas de autogobierno de Kosovo, pero siempre con la mirada puesta en el retorno a la situación anterior. Es decir, la intervención internacional nunca buscó amparar la secesión de Kosovo y su separación de Yugoslavia, sino detener la espiral de violencia y devolver a un entorno de paz y seguridad a la región, pero siempre dentro del ámbito de autonomía e integración en Yugoslavia vigente antes del estallido del conflicto.

En ese sentido, los países que ahora defienden la UDI, no podieron hacer otra cosa que adherirse a lo dispuesto por UN, hecho éste que revestía todo el aspecto de legalidad y legitimidad necesario, no solicitando en ese momento más que lo dispuesto en la Resolución 1244 (1999), es decir, no propugnando en ningún momento la secesión de Kosovo respecto de Yugoslavia.

Otra cosa bien distinta es la opinión que nos merece (y que es objeto de análisis, en general, a lo largo de esta tesis) su postura una vez promulgada la UDI, ya que en nuestro entender, la Resolución 1244 (1999) sigue vigente en la actualidad, con lo que lo por ella dispuesto sigue siendo igualmente válido, es decir, tampoco ahora, la normativa que ha regulado todo el proceso de Kosovo desde 1999, ni propugna la secesión de Kosovo respecto de (ahora) Serbia ni ampara (legalmente) su independencia, con lo cual el cambio de actitud de los EUA y sus socios occidentales no se debe a razones de estricta legalidad, sino, en nuestra opinión, a razones políticas y de oportunidad, además de, y en esto estamos de acuerdo, a razones pragmáticas, que de hecho, impiden una vuelta a la situación anterior a la intervención o a un estatus similar.

Así y aunque trataremos con detalle este asunto, tenemos que concluir que el dictamen de La Corte Internacional de La Haya avalando (en definitiva no

desautorizando) la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo, ha venido a decir que Kosovo debe ser independiente precisamente porque los kosovares de origen albanés no soportan convivir con los serbios en Serbia, es decir que Naciones Unidas o el Tribunal de La Haya estaría lanzando al mundo (quíéralo o no el Sr. Ahtisaari o los EUA y sus aliados occidentales) el mensaje de que si un colectivo secesionista que vive en un estado soberano, democrático y dispuesto a aceptar una autonomía mas que razonable (rayando en la independencia de hecho) a los pueblos que viven en él, consigue crear una situación de crisis tal que haga insoportable la convivencia, la comunidad internacional deberá reconocer su independencia.<sup>289</sup>

Decididamente, vista toda esta reflexión, a nuestro entender, la solución a si el derecho de libre determinación de los pueblos avala la independencia de Kosovo o si en definitiva la propia independencia de la región es defendible o no vendrá dada desde la política, pero no desde el Derecho Internacional, donde parece cada vez mas claro que no es posible, a la luz de las reflexiones y de las propias normas enumeradas en este capítulo.

Parece, por fin, que está por cerrar la concreción última del principio de la libre determinación de los pueblos, cuando se trata de pueblos “nacionales” o “pueblos-minoría”, que forman parte de un Estado soberano, aunque la verdadera revolución pendiente (siguiendo a Romualdo Bermejo y Cesáreo Gutiérrez) radica en su aplicación a la población misma del Estado, del Estado unitario.

Es decir, llevado a sus últimas consecuencias, todo pueblo tiene derecho a ser gobernado por quién libérrimamente ese pueblo decida, y si no es así, y aquí esta la

---

<sup>289</sup> Valga como botón de muestra una cuestión; En 1983, el Consejo de Seguridad prohibió el reconocimiento a la generalidad de la comunidad internacional de la República Turca del Norte de Chipre, por haber nacido de la agresión que nueve años antes desencadenara el ejército turco contra la isla de Chipre y su posterior ocupación, entonces ¿puede reconocerse entonces la declaración unilateral de independencia de Kosovo nacida a la postre de la guerra desencadenada por la OTAN contra la antigua Yugoslavia nueve años atrás?



clave del asunto, ¿tiene ese pueblo derecho a pedir ayuda (y a recibirla) a estados terceros para desembarazarse de un Gobierno no representativo de su real voluntad? ¿Pueden esos terceros estados proporcionar esa ayuda sin quebrar el principio de no intervención o injerencia en los asunto internos de otra nación soberana?

Tenemos que concluir que definitivamente no.- No sería prudente afirmar la existencia de norma alguna (o de interpretación de norma alguna) de Derecho Internacional que consagre, en aplicación del principio de libre determinación del pueblo en cuestión, el derecho subjetivo de ese colectivo a solicitar y recibir ayuda de un tercer estado para ese fin.<sup>290</sup>

En consecuencia, las llamadas intervenciones pro-democráticas llevadas a cabo por un Estado o un grupo de ellos sobre la base de su propia apreciación no tienen cobertura jurídica en el Derecho Internacional contemporáneo, con lo que debemos finalizar que en este sentido, la intervención militar de la OTAN en la antigua Yugoslavia tuvo su justificación en una necesidad humanitaria, con una intención que en su inicio parecía totalmente adecuada a derecho, es decir, parar la tragedia humanitaria y devolver a Kosovo a una situación de amplia autonomía, dentro de un estado soberano dispuesto a contemplarla y ampararla. El Derecho de libre determinación de los pueblos, tendría su principio y final, para el caso concreto de Kosovo, en esta última reflexión, es decir, se vería satisfecho si se encontrara encuadrado dentro de un estado soberano, democrático y que contemplara en igualdad de condiciones al resto de las colectividades de ese estado, la representación y particularidades de la población albano kosovar, pero que en su conclusión no lo tuvo.

---

<sup>290</sup> Según J. Salmón (2002) la única excepción a la situación actual (en la que el juego conjunto de los principios de igualdad soberana y no intervención nos lleva al “principio de equivalencia de los regimenes políticos) ha sido la condena por la Asamblea General de Naciones Unidas de los regimenes Nazi y Fascista (Resolución 36/162 de 16 de diciembre de 1981). Ni el Gobierno de África del Sur en los tiempos más duros ni el Régimen de los Jhemeres Rojos en una llamada Kampuchea Democrática merecieron tales rigores.

### **11.2.2 La integridad territorial.**

Se trata ahora de analizar el Principio de la Integridad Territorial de un Estado y su aplicación al concreto caso de Kosovo.

La cuestión parece procedente todo que la sucesión de acontecimientos ocurridos desde 1999 en la antigua Yugoslavia, y en concreto, en el espacio territorial que físicamente ocupa Kosovo inciden de forma directa en el principio de integridad territorial, tanto si hablamos de la región de Kosovo como de la propia antigua Yugoslavia o de la actual Serbia.

Así que remontándonos, de forma general a los últimos tiempos, nuestra actualidad política ofrece varios acontecimientos que tienen en común la cuestión de la integridad territorial. Desde, por ejemplo, la ocupación y reconquista de la Isla Perejil, conflicto relacionado con el del Sahara Occidental y parece que también con la reivindicación marroquí de Ceuta y Melilla, hasta la eterna cuestión de Gibraltar, cuyo último acto ha sido el rechazo de la co-soberanía hispano-británica en referéndum. Pasando por el no menos eterno problema vasco, en el que al tradicional debate entre independentistas y autonomistas se ha unido la propuesta que realizó el *lehendakari* Ibarretxe de libre asociación con España de un País Vasco compuesto por siete territorios. En todos estos casos hay quien reclama la integridad territorial de una nación (sea Marruecos o España) y quien invoca el derecho de separarse (sea Gibraltar, el Sahara, el País Vasco, o incluso Álava del propio País Vasco) del territorio cuya integridad reclaman otros.

A estas cuestiones podemos encontrarles algún origen histórico común. En el sistema feudal que imperó en la Edad Media las potestades políticas se confundían con la propiedad de la tierra: los señores feudales tenían poder político porque eran propietarios. Si el rey quería tener poder efectivo más le valía tener tierras propias, por herencia o conquista, porque su dominio territorial a través de la teórica sumisión señorial era poco sólido. Cuando el rey se convirtió en soberano, ya en la Edad Moderna, se rompió esa vinculación. Todas las potestades públicas correspondían por naturaleza a los monarcas absolutos, que pudieron someter a la

nobleza basando su imperio no en la tierra sino en un título divino. No obstante, el factor territorial no desapareció; el soberano lo era sobre un territorio determinado. Frente a la pretensión de un soberano universal, el emperador romano-germánico, los reyes absolutos se afirmaron como soberanos en una porción de la tierra de la que se afirmaban como últimos propietarios, aunque concedieran o reconocieran graciosamente el dominio útil a otros titulares particulares.

Cuando las revoluciones liberales desplazaron a los monarcas absolutos la soberanía fue reclamada por la nación, aunque en su nombre la ejerce el Estado nacional. Cada nación se considera propietaria de un territorio, el que han adquirido de los monarcas depuestos o "constitucionalizados". El título divino fue reemplazado por un título histórico que conserva el mismo carácter sagrado. Toda construcción nacional parte de un inalienable derecho de propiedad sobre una tierra que es sagrada y, por ello, debe defenderse con el mayor empeño. Para cualquier nacionalismo la herencia recibida debe mantenerse íntegra y por ello cualquier pérdida territorial constituye un agravio cuya memoria puede durar siglos. Un territorio que forma parte inseparable de la nación pero se ha perdido por conquista enemiga clama eternamente por su redención y un buen patriota está obligado a conseguirla, por las buenas o por la fuerza. Estas ideas han justificado más de una guerra, aunque establecer los límites del solar nacional suele ser bastante arbitrario (¿por qué España reivindica Gibraltar, perdido en 1713, y no Cuba y Puerto Rico, perdidos en 1898, o el Rosellón, en 1659, o Portugal, en 1668?).

El principio de integridad territorial ha triunfado en el derecho internacional. Las resoluciones de las Naciones Unidas que reconocen el derecho de libre determinación de los pueblos ponen precisamente como límite la integridad territorial de los Estados soberanos que respeten los principios del derecho internacional, es decir, que no mantengan situaciones coloniales. Sólo se reconoce el derecho de autodeterminación para las colonias, (ver epígrafe anterior) entendiendo que éstas no forman parte de una nación que deba mantenerse unida,

sino que suponen la dominación de una nación sobre otra. En este caso, lo que hay que hacer es separar las dos naciones y que cada una se quede con su parcela.

Sin embargo, la autodeterminación fue teorizada ya en el siglo XIX sin esa vinculación al proceso descolonizador o a la posesión de un carácter nacional, y sigue habiendo una idea sobre el derecho de libre determinación que la liga a cualquier pueblo, comunidad humana o unidad territorial que quiera decidir por sí misma "acerca de su futuro estatuto político", como dice el DRAE. Este concepto de autodeterminación pone por encima de las ideas nacionalistas o los intereses del *statu quo* entre Estados la lógica de la democracia llevada a sus últimas consecuencias. Si un grupo humano asentado en un territorio y con instituciones propias que expresan su voluntad no quiere formar parte de una determinada organización política, o quiere revisar su modo de integración en ella, y esa decisión es claramente expresada y de forma mayoritaria, ¿en nombre de qué se le puede obligar a lo contrario?

Además de por todo lo expuesto en el epígrafe anterior, dedicado íntegramente al Derecho de libre determinación de los pueblos, tenemos una respuesta clara; en nombre de la integridad territorial, dígase así o nómbrese como unidad nacional, unidad constitucional, derecho internacional, historia en común o designio divino. En nombre de este sagrado principio se suele tomar la precaución de impedir siquiera que se pronuncien los ciudadanos interesados; en unos casos la consulta es anticonstitucional (la propuesta por Ibarretxe), en otros es ilegal o sin relevancia jurídica (la celebrada en Gibraltar), en otros simplemente se impide por la fuerza de las armas (la prevista por las Naciones Unidas y constantemente aplazada en el Sahara).

Sin embargo, también podría ser fácilmente defendible que la respuesta del derecho internacional, si realmente quisiera ser coherente con los principios democráticos, debiera ser justamente la contraria. Que la integridad territorial de cualquier nación o Estado tenga como límite la voluntad de sus pobladores, es decir, su derecho de autodeterminación. Que se antepongan los derechos de las personas al dominio sobre la tierra. Igual que el ordenamiento jurídico reconoce el

derecho de todo copropietario a partir los bienes comunes y poner fin a la situación de comunidad, debiera reconocer el derecho de cualquier sociedad política a separarse voluntariamente de otra y partir la parcela de tierra correspondiente. Claro está, siempre que se haga por medios democráticos, estableciendo legalmente los adecuados procedimientos que garanticen la libre decisión de los ciudadanos afectados, una mayoría suficiente y un proceso negociado de separación donde se contemplen los intereses de todos y específicamente los derechos de las minorías. Más o menos lo que dijo sensatamente el Tribunal Supremo de Canadá sobre la hipotética separación de Quebec, o lo que podría decir la futura Constitución de una Europa federal, en la que según dicen se prevé incluso la expulsión de los socios que no cumplan sus obligaciones (no se ha inventado todavía la integridad territorial europea).

¿Provocarían estas medidas una proliferación de microestados independientes? ¿Nos llevarían al caos? ¿Por qué se tiene tanto miedo a dar voz al pueblo soberano? Si las minorías de Europa tuviesen la posibilidad legal de ser convocados a un referéndum de autodeterminación, no creemos que se creara ningún nuevo Estado ni se corrigieran fronteras; probablemente serían pocas las consultas que se llegaran a convocar y mucho menos aquellas que llegaran a tener un resultado práctico.

Sin embargo, no se trata tanto de temor a dar voz al pueblo soberano como de respetar las normas constitucionales establecidas, (no olvidemos por decisión igualmente democrática del pueblo) que regulan las convocatorias de tal índole, y estableciendo los cauces legales oportunos para hacer oír las demandas de las minorías dentro de un estado democráticamente constituido.

Así, una vez que hemos reflexionado de forma general sobre la problemática, el origen y las posturas frente al principio de integridad territorial, podemos acotar el tema centrándonos en nuestra opinión sobre el caso concreto de Kosovo. ¿Existió violación de la integridad territorial de la antigua Yugoslavia a causa de la intervención de la OTAN? Es más, ¿sigue existiendo ahora sobre la actual Serbia la

misma violación del principio de integridad territorial por causa de la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo?

A la primera pregunta nos resulta relativamente sencillo contestar, ya que parece evidente que los ataques de la OTAN (sin entrar en su justificación) supusieron una flagrante violación por la fuerza de las armas del espacio aéreo de la antigua Yugoslavia, lo que implica la quiebra del principio de integridad territorial de esa nación por parte de la alianza militar de naciones constituida para el ataque.

No podemos olvidar que justamente la negativa de Yugoslavia a aceptar la presencia militar extranjera en suelo yugoslavo (en Kosovo) fue el desencadenante del propio ataque, al no firmar, entre otros, por ese motivo, la Delegación Yugoslava el acuerdo de paz de Rambouillet. Es evidente que ya antes de la intervención militar la propia intención de la comunidad internacional de establecer una presencia militar en suelo yugoslavo fue interpretada por las autoridades de esa nación como una imposición intolerable y un menoscabo no aceptable de la soberanía de Yugoslavia sobre una parte de su territorio, es decir, de su integridad territorial.

En cuanto a la cuestión de que si sobre la actual Serbia existe la misma violación del principio de integridad territorial a causa del conflicto de Kosovo, debemos remontarnos a la Resolución 1244 (1999) como norma básica reguladora de toda la circunstancia acontecida en el caso de Kosovo.

En este sentido, la Resolución claramente indica que se preserva la soberanía e integridad territorial de la RFY (ahora Serbia) y lo que pretende es poner fin al conflicto mediante el equilibrio que proporciona la intervención y tutela internacional dando paso a un proceso político cuyo fin es establecer un nuevo estatuto para Kosovo, que deberá gozar de la más amplia autonomía posible con guarda de los derechos humanos e intereses de las minorías. Parece evidente que en ningún momento el Consejo de Seguridad, a través de su mencionada resolución ha amparado la quiebra de la integridad territorial de Serbia (antes de la RFY) que ha supuesto la secesión de Kosovo.

### 11.2.3 El principio de no intervención.

Pocas dudas nos pueden caber de que el Principio de no intervención (o lo que es lo mismo, el deber de un Estado de no intervenir en los asuntos internos de otro) constituye ya una norma fundamental del actual Derecho internacional, siendo, al mismo tiempo, uno de los principios rectores de las relaciones internacionales contemporáneas.

En el Derecho internacional que surge después de la Segunda Guerra Mundial, el principio de no intervención pasa a constituirse en una regla básica de las relaciones internacionales<sup>291</sup>. Así lo reconocen por ejemplo la Carta de la OEA y los instrumentos constitutivos de otras organizaciones internacionales, quedando además dicho principio consagrado en importantes resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, así como en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, que ha avalado en sus distintas actuaciones la no intervención como una norma fundamental del Derecho internacional en vigor.

Con todo, y como consecuencia de los trascendentales cambios que dieron en las relaciones internacionales a partir de la última década del Siglo XX, algunos de los cuales han sido consecuencia de dolorosas experiencias en cuanto a masivas y graves violaciones de los derechos humanos, la actual comunidad internacional ha hecho bandera la preservación y salvaguardia de tales derechos, convirtiéndolo en uno de sus objetivos fundamentales.

---

<sup>291</sup> De hecho, encontramos países en el que el refrendo al principio de No Intervención tiene incluso rango constitucional, como por ejemplo ocurre con México, cuya Constitución, en el artículo 89 dispone: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes....Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; La no intervención; La solución pacífica de controversias; La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; La igualdad jurídica de los Estados; La cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

En este sentido, y como corolario de todo ello, ha surgido una profunda conciencia de que la observancia y defensa de los derechos humanos ha dejado de ser un asunto puramente interno o doméstico de cada Estado, pasando a ser objeto de la jurisdicción internacional.

Como consecuencia, teniendo por un lado la preocupación (en un mundo globalizado) de algunos Estados por la situación de los derechos humanos en otros y por otra parte el interés de la propia comunidad internacional por asegurar la vigencia de tales derechos, ha surgido una antinomia (aparente o real según la subjetiva visión de cada cual) entre la vigencia del principio de no intervención y la efectiva protección de los derechos humanos, sea cual sea el Estado en el seno del cual hayan sido violados.

Es en este punto donde encontramos la intersección del principio de no intervención con lo acaecido en Kosovo, objeto de nuestro estudio. No obstante, y previo a la reflexión directa sobre el asunto, vale la pena siquiera brevemente centrar la actual situación del principio de no intervención en el contexto del Derecho internacional vigente en nuestros días, para ello podemos comenzar con algunas definiciones doctrinales sobre que cosa sea el mencionado principio de no intervención.

En primer lugar podemos hacer referencia a la que tradicionalmente era la más difundida, que no es otra que la dictada por Oppenheim<sup>292</sup> para quién la intervención constituye, “Una injerencia dictatorial de los asuntos de un Estado por otro Estado con el objeto de mantener o alterar la condición actual de las cosas”.

Posteriormente encontramos otras definiciones, tal vez mas precisas, como la emitida por la CIJ en el asunto sobre Actividades Militares y Paramilitares en contra de Nicaragua, que decía literalmente: “El principio de no intervención

---

<sup>292</sup> International Law (H. Lauterpach ed.) 8ª Edición, Pag. 350



implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera”.<sup>293</sup>.

A su vez, diversos instrumentos internacionales han definido o descrito lo que constituye, una intervención, particularmente la Carta de la OEA y las Resoluciones 2131 (XX) y 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Así, una vez repasadas de forma sucinta las distintas definiciones de la intervención (o de la no intervención) y con el fin de caracterizar más concretamente lo que constituye un acto de intervención como conducta contraria al derecho internacional, podemos señalar, siguiendo a Edmundo Vargas Carreño, los siguientes criterios y/o elementos que lo podrían configurar<sup>294</sup>:

a) En primer lugar, solo los Estados pueden ser sujetos potenciales de un acto de intervención. Es cierto que en la práctica podemos encontrar ejemplos de conductas abusivas de parte de algunas empresas privadas o de entes no estatales que intervienen en los asuntos internos de un Estado, pero en tal caso y a menos que estén “patrocinados” por otro Estado, estas actuaciones deben ser reguladas por el Estado afectado, como asunto objeto del derecho interno.

Por otro lado, una organización internacional si puede ser sujeto activo de un acto intervencionista. Podemos deducirlo de la lectura de las correspondientes disposiciones, tanto de la Carta de Naciones Unidas como de la OEA<sup>295</sup>, aunque también es verdad, que las disposiciones que

---

<sup>293</sup> I.C.J. Reports. 1986, parr 202.

<sup>294</sup> Edmundo Vargas Carreño, “Derecho Internacional Público”, Ed. Jurídica de Chile, (Santiago) 2007.

<sup>295</sup> Carta de Naciones Unidas; Párrafo 7 del artículo 2, que dice “ ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta...” En cuanto a la OEA, en un segundo párrafo añadido por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, dispone que, “ La Organización de Estados Americanos no tiene mas facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de

mencionamos no tienen carácter absoluto, ya que los principios consagrados, tanto en el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas como en la disposición de la OEA, no se oponen a los principios consagrados en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, aquel que permite que el Consejo de Seguridad, cuando determina la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, puede actuar en un Estado tomando las medidas adecuadas, incluso el uso de la fuerza, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. En el caso de la OEA, como organismo regional, la propia Carta de Naciones Unidas la autoriza a tomar estas medidas cuando cuente con la autorización del Consejo de Seguridad, de conformidad con el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas.

b) En cuanto al objeto o materia de la intervención, ésta consiste en ejecutar acciones tendientes a plegar la voluntad de otro Estado. Se trata de una deformación de las relaciones normales entre los Estados y de un desvío de los medios regulares de negociación que perturban los cauces usuales de las relaciones internacionales. Como ha señalado la CIJ, el elemento de la coacción es el que “define y constituye la verdadera esencia de la intervención”.<sup>296</sup>

Es decir, las ideas de exceso, abuso, distorsión están implícitas en la intervención, y son éstas las que marcan la línea divisoria entre la negociación entre Estados, (con los usuales juegos recíprocos de influencias mutuas y ejercicio de ciertas presiones totalmente ajustados a la costumbre internacional) y la coerción o la coacción que viola las normas de derecho internacional.

c) En lo que respecta a los medios, la intervención puede variar según las circunstancias de cada caso. En la práctica internacional encontramos

---

cuyas disposiciones le autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros”.

<sup>296</sup> I.C.J. Reports, 1986, pag. 100, parr. 205

varios ejemplos de intervenciones, tanto militares como no militares, aunque las primeras, desde luego, representan el ejemplo más extremo y grave de intervención, porque además violan otros principios fundamentales y preceptos de derecho internacional, particularmente el de la prohibición del uso y amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, que contempla el artículo 2 (4) de la Carta de Naciones Unidas.

d) Por último, un elemento fundamental es que la injerencia lo sea en relación a asuntos que competen exclusivamente a la jurisdicción doméstica del Estado intervenido, cuestión ésta que no deja de ser relativa y depende del desarrollo de las relaciones internacionales en cada momento. En este sentido, la disminución en la práctica internacional contemporánea de los asuntos que se encuentran reservados exclusivamente a la jurisdicción interna o doméstica de los Estados ha significado también que hoy en día no se consideren ilegítimos ciertos actos, como la preocupación o denuncia que un Estado pueda hacer, por ejemplo, respecto de la situación de los derechos humanos en otro Estado.

Una vez repasado (aunque haya sido de forma necesariamente breve y sucinta) el concepto y las principales características del principio de no intervención, cabe reflexionar sobre su aplicación en el concreto caso de lo acontecido en Kosovo.

En primer lugar, la intervención militar de la OTAN que se produjo desde marzo a junio de 1999 (bombardeos estratégicos) respondía a los objetivos de frenar la violación de los derechos humanos que las fuerzas serbias estaban ejerciendo sobre la población albano kosovar, expulsar, a su vez, a las fuerzas serbias del territorio de Kosovo, permitir el retorno de los refugiados y establecer un entorno de paz y seguridad, auspiciado por una fuerza internacional establecida sobre el terreno.

Con estas premisas podemos pensar que la actuación de la OTAN podría encuadrarse dentro de lo que doctrinalmente se conoce como “la intervención humanitaria”. No es éste un concepto nuevo. A raíz de las condiciones creadas por la postguerra fría, la comunidad internacional, a través de acciones decretadas por

el Consejo de Seguridad, ha abierto la puerta a actuaciones frente a situaciones que afecten gravemente a un pueblo, de manera que se pueda acudir a socorrerlo, o rescatarlo incluso mediante el uso de la fuerza armada.<sup>297</sup> Esta misma doctrina, establecida en las décadas del setenta y ochenta, (cuando la guerra fría aún no había concluido y ante la frustración provocada por la inercia del Consejo de Seguridad), contando con el apoyo de cierto número de Estados y de diversos juristas, justificaban que bajo ciertas circunstancias y condiciones era posible a un Estado intervenir en otro mediante el uso unilateral de la fuerza si con ello lograba impedir la violación de los derechos humanos o suprimir la existencia de un régimen despótico.

En general, la noción de intervención humanitaria se aplica cuando un Estado o un grupo de ellos concurre a otro Estado empleando la fuerza con el fin de socorrer a la población de ese Estado, cuando los derechos fundamentales de esa población han sido afectados por un conflicto interno o por acciones de su gobierno.

Sin embargo, la intervención humanitaria deber ser, en la actualidad, analizada en el contexto de ciertos principios rectores del derecho internacional, en concreto en el del principio de no intervención y en el de la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, así como en el del respeto a los derechos humanos fundamentales.

Entonces, ¿la actuación de la OTAN en 1999 sobre Kosovo, se puede encuadrar en la llamada intervención humanitaria? Y si es así, ¿sería jurídicamente defendible?.

Desde luego que encontramos posturas doctrinales que defenderían la inclusión de los ataque de la OTAN sobre Kosovo como una intervención humanitaria, y además que serían defendibles mediante argumentaciones para sostener como excepción

---

<sup>297</sup> Ver, como ejemplo, R. Lillich, Ed. *Humanitarian Intervention and the United Nations*, 1973; J.N. Moore Ed. *Humanitarian intervention in Law and Civil War in the modern world*, 1974; W.M. Reisman y M.S. McDougal, *Humanitarian intervention to protect the Ibos*, en Ed. Lillich, 1974; W.M. Reisman, *Coercion and self discrimination: Construing Charter Article 2 (4) A.J.I.L.*, Vol 78, 1984; *Humanitarian internvention and Fledgling Democracies*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 18, nº 3, 1985.

al uso de la fuerza esa intervención como que, se constata la incapacidad de los órganos de Naciones Unidas para hacer frente a la situación, o que no existía ninguna otra opción válida, o que el resultado justificaría la acción.<sup>298</sup>

Sin embargo, la justificación de esta intervención estaría en que no se viola la Carta de las Naciones Unidas, toda vez que esa intervención armada no estaría dirigida a menoscabar la integridad territorial o la independencia política del Estado invadido y mucho menos que ella (la intervención) sería incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Todo lo contrario. El objetivo de la intervención sería precisamente restablecer uno de los propósitos de la Organización (UN), como es la salvaguardia de los derechos humanos.

En este sentido el profesor de la Universidad de Yale, Michael Reisman, dice que el artículo 2(4) de la Carta nunca fue concebido como “un imperativo ético de pacifismo”, sino que debe ser interpretado como inserto dentro del sistema de seguridad colectiva organizado por la Carta. Este sistema, a juicio de Reisman, ha fracasado por la incapacidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de cumplir las tareas que le fueron confiadas. Para Reisman es necesario mantener un mínimo de orden, especialmente para que pueda cumplirse el principio fundamental de legitimidad política en las relaciones internacionales- verdadero derecho de los pueblos a determinar su propio destino- en opinión de Reisman, por ello el artículo 2 (4) debe ser interpretado dentro de los términos de ese fundamental postulado de legitimidad política. Así, aunque Reisman admite que todas las intervenciones son lamentables, algunas de ellas, a su juicio podrían servir para aumentar la probabilidad de que los pueblos sean libres para escoger sus gobiernos y estructuras políticas.<sup>299</sup>

---

<sup>298</sup> R. Lillich, *The international Protection of Human Rights by General International Law*. AJIL, Vol 67, 1973, pag 277; M. Reisman, *Coercion and self determination: Construing Charter Article 2 (4)*. AJIL Vol 78, 1984, pp 643-644.

<sup>299</sup> Ver nota anterior.

Como vemos, son fundamentalmente autores norteamericanos los defensores de esta política (o interpretación) de la Carta de Naciones Unidas que permitiría el uso unilateral de la fuerza por razones humanitarias.

Sin embargo, esta filosofía no cuenta con el apoyo de la gran mayoría de la doctrina, que considera el artículo 2 (4) como una norma fundamental del actual derecho internacional y que no admite más excepciones que las que la propia Carta establece.

En este sentido, la doctrina mayoritaria piensa que la no-intervención constituye, junto con la igualdad jurídica de los Estados y la proscripción del uso de la fuerza, un fundamento de la lógica interna del Derecho Internacional Público.

El principio, para esta amplia mayoría de la doctrina, se encuentra codificado de manera explícita en numerosos tratados multilaterales.

Igualmente, la Carta de Naciones Unidas, para esta tendencia, excluye cualquier intervención de la Organización en los asuntos internos de los Estados. Por otro lado, el principio de no-intervención encuentra sustento, por una necesaria y elemental congruencia, en la prohibición del uso de la fuerza, así como la afirmación del principio de igualdad soberana, incluidos igualmente en la Carta.

Esta corriente doctrinaria entiende que probablemente la formulación más acabada del principio de no-intervención se encuentre en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA).

A partir de 1945, la no-intervención debe ser considerada como una norma imperativa de derecho internacional que no admite acuerdo en contrario. Como ya se indicó, el principio se encuentra clara y categóricamente enunciado en los principales tratados multilaterales que versan sobre la materia. En efecto, las cartas de la ONU y de la OEA son muy precisas al respecto. Por otra parte, la práctica de los Estados ha sido consistente en el sentido de condenar los actos de intervención.

Así, las intervenciones más flagrantes han sido objeto de condena en la Asamblea General de las Naciones Unidas, por ejemplo: Hungría en 1956; Afganistán en 1980; Grenada en 1983; Panamá en 1989, etc.

Las decisiones judiciales también son una fuente importante para determinar el estado que guarda ese principio frente al orden jurídico. La Corte Internacional de Justicia (CIJ) se ha pronunciado puntualmente y sin ambages en favor de la norma de no-intervención, por ejemplo: en 1949 en el caso del Canal de Corfú; en 1986 de Nicaragua contra los Estados Unidos de América, etc.

Con esas decisiones, la CIJ ha dejado firmemente establecido un precedente jurídico que facilitará, en el futuro, la creación de una jurisprudencia. Asimismo, dejó claramente establecido que, conforme al orden jurídico vigente, no existe un derecho de injerencia.

También la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha pronunciado de manera particularmente enérgica en torno a la cuestión. En efecto, en una resolución de un gran peso político, ese órgano adoptó en 1970 la Declaración sobre los principios del derecho internacional relativos a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados.

De esta suerte, el derecho convencional consagrado en los tratados multilaterales, la práctica continua de los Estados, las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratifican la vigencia de un derecho internacional en materia de no-intervención. La repetición de esas decisiones por los Estados y órganos políticos y jurídicos de la comunidad internacional, con la convicción de que se actúa conforme a un criterio legal, ratifica la existencia de un derecho consuetudinario internacional que prohíbe las injerencias de un Estado en otro Estado.

Además, esta doctrina sería tanto más aplicable no solo a Estados, sino también a organizaciones o grupos de estados.<sup>300</sup>

Del mismo modo este tipo de intervenciones no podrá ser llevada a cabo por organizaciones regionales si no cuenta con la autorización del Consejo de Seguridad de UN. La intervención armada de la OTAN en Kosovo en 1999, de acuerdo a esta doctrina, no tendría asidero en el moderno derecho internacional, ya que la facultad de aplicar medidas coercitivas si existe para el Consejo de Seguridad (párrafo primero del artículo 53), en la medida de autorizar tales acciones a organizaciones regionales, pero hasta ahora no ha sido empleada, y desde luego no lo fue para el caso de la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999.

En cualquier caso, y tal vez adelantando corolarios que abordaremos al final de esta tesis, la intervención de la OTAN, o en definitiva de la comunidad internacional al amparo de la Resolución 1244 ha sido definitivamente desvirtuada con el devenir de los acontecimientos ocurridos en Kosovo y consentidos por la propia comunidad internacional. En este sentido, la esencia de la Resolución de la ONU mencionada, era la de establecer un entorno pacífico en la región, permitiendo el retorno de los refugiados, favoreciendo el desarrollo de Kosovo etc... pero todo ello de forma que la provincia seguía integrada en Serbia, sin menoscabo alguno de su integridad territorial, cosa que evidentemente no se ha cumplido no solo con la conocida declaración de independencia efectuada por las autoridades provisionales de Kosovo de forma unilateral sino incluso antes, con el establecimiento de la administración internacional que se prolongó mucho después de la caída de Milósevic y pese, también, al establecimiento de un régimen democrático en Serbia.

---

<sup>300</sup> Artículo 18 de la Carta de la OEA. Resoluciones 2131 (XX) y 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas.







## 12.

# La declaración unilateral de independencia de Kosovo y la Constitución de 9 de abril de 2008.

---

### 12.1 LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA DE KOSOVO.

El 17 de febrero de 2008 la Asamblea de Kosovo, declaró unilateralmente la independencia de la hasta en esos momentos provincia serbia bajo administración internacional<sup>301</sup>, declarando:

*“Nosotros, los dirigentes democráticamente elegidos de nuestro pueblo, por la presente declaramos que Kosovo es un Estado independiente y soberano”.<sup>302</sup>*

Debemos recordar que la Asamblea de Kosovo en esos días había sido elegida el 17 de noviembre de 2007 en las terceras elecciones, tras las de 2001 y 2004, celebradas desde la implantación por las Naciones Unidas de la Administración internacional del territorio. En ellas obtuvo la mayoría simple (con el 34,4% de los votos) el Partido del Progreso Democrático de Kosovo (PDK)<sup>303</sup>. Hashim Thaçi fue elegido primer ministro el 9 de enero de 2008, con 85 votos a favor y 22 en contra,

---

<sup>301</sup> Resolución 1244 de 10 de junio del Consejo de Seguridad UN (párrafos 1, 5, 9 -11)

<sup>302</sup> Kosovo Declaración of Independence, párrafo 1.

<sup>303</sup> El PDK fue fundado el 8 de marzo de 1999. Su líder es Hashim Thaci, antiguo miembro del Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK), considerada una Organización terrorista por el Gobierno de la República Federativa de Yugoslavia y cuya primera acción armada se remonta al ya lejano año de 1993

encabezando un Gobierno de Coalición con la Liga Democrática de Kosovo (LDK) y algún independiente.

Como sabemos y hemos analizado a lo largo de este trabajo<sup>304</sup> las negociaciones que llevaban a cabo serbios y kosovares bajo el auspicio de UN resultaron un sonoro fracaso<sup>305</sup>. En este contexto, el Gobierno de Thaçi aprobó la Declaración Unilateral de Independencia (UDI). Es difícil pensar que esta UDI no fuera “pactada” de alguna manera y de forma previa tanto con los EUA como con la propia UE. La UDI está basada en las recomendaciones del Enviado Especial de UN Mr. Ahtisaari, y que se incluían en su Informe al Consejo de Seguridad y en su Propuesta de Acuerdo sobre el futuro de Kosovo<sup>306</sup>. En este sentido, en el propio texto se dice que:

---

<sup>304</sup> Ver particularmente el Capítulo 8 en su conjunto.

<sup>305</sup> Después de 14 meses de negociaciones Ahtisaari remitió en marzo de 2007 un Informe al Consejo de Seguridad recomendando la independencia del territorio supervisada por la comunidad internacional, y cuyos puntos clave eran; Se han agotado todas las posibilidades de que las negociaciones den un resultado mutuamente aceptable por las partes; Es urgente encontrar una solución definitiva para el estatuto de Kosovo...; Una vuelta a la autoridad de Serbia en Kosovo no sería aceptable para la inmensa mayoría de su pueblo. La autonomía de la provincia dentro de Serbia es una opción indefendible, pero tampoco se sostiene la de seguir con la administración internacional, pues la Misión de Naciones Unidas para Kosovo ha sido incapaz de generar una economía viable; La única alternativa realista es la independencia de Kosovo, supervisada y apoyada por una presencia civil y una presencia militar internacionales que tengan, en uno y otro caso, competencias considerables. El Representante civil internacional, que al mismo tiempo será representante de la UE no tendrá intervención directa en la administración de Kosovo pero si importantes facultades correctoras (como anular la decisiones legislativas aprobadas por las autoridades de Kosovo y la facultad de sancionar o deponer a funcionarios públicos cuyos actos considere incompatibles con el Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo...). La presencia militar internacional será una misión militar dirigida por la OTAN aunque se pedirá también a la OSCE que preste su asistencia en la aplicación del Acuerdo. Por último se disponía un período de transición de 120 días (una vez entrado en vigor el Acuerdo) y en un plazo de 9 meses la celebración de elecciones generales y locales.

<sup>306</sup> Hemos tratado ampliamente estos dos documentos en el citado Capítulo 8. *Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo (S/2007/168, de 26 de marzo de*

*“Esta declaración refleja la voluntad de nuestro pueblo y es plenamente acorde con las recomendaciones del enviado especial de Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, y con su propuesta general de establecimiento del estatuto de Kosovo” y “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”*

Igualmente se cita en el texto el compromiso de Kosovo de adoptar tan pronto como sea posible una Constitución que deberá incorporar todos los principios contenidos en el Plan Ahtisaari<sup>307</sup>

Sabemos ahora que el Plan elaborado por el antiguo Presidente de Finlandia no fue aprobado por el Consejo de Seguridad. Las conversaciones continuaron, no obstante, entre Serbia y Kosovo, con el auspicio de la formación de una “Troika” negociadora formada por los EUA, Rusia y la UE, que ejerció su mediación en las conversaciones entre las partes durante otros 120 días, período éste que finalizó también sin acuerdo el 27 de noviembre de 2007.<sup>308</sup>

Una vez repasados los antecedentes y los diversos hechos significativos, podemos iniciar un análisis crítico de la propia UDI.

Como preámbulo al análisis del texto de la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo, y aún a riesgo de adelantar reflexiones, nos parece oportuno esbozar de forma general y para mejor entendimiento del tenor en el que se expresa la propia UDI, el contexto en el que podemos encuadrar la mencionada Declaración Unilateral de Independencia.

---

2007) pp 1 – 9, y *Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo (S/2007/168/Add. 1) pp 1 - 64*

<sup>307</sup> Declaración de Independencia de Kosovo, antes citada, párrafos 3, 4 y 5.

<sup>308</sup> Ver Capítulo 9.2 de esta tesis.

En este sentido, debemos entenderlo situado entre el canto al derecho internacional por un lado, y el pragmatismo por otro, tesis estas defendidas, por ejemplo por España y los EUA, respectivamente. Es un amplio espectro en el que, sin embargo, no caben las medias tintas. La comunidad internacional se ha alineado por uno u otro bando, sin especulaciones intermedias.

Es decir, una amplia mayoría del mundo occidental sigue la tesis de los Estados Unidos, que defienden la declaración unilateral de independencia como la consecuencia inevitable de todo el proceso, argumentando tanto la irreversibilidad de la secesión como razones de estabilización de la propia región de los Balcanes, establecimiento de un futuro de paz tanto para Serbia como para Kosovo y argumentos sumamente prácticos como que el caso de Kosovo es singular y no asimilable a otros procesos pasados, actuales o futuros.<sup>309</sup>

En el sentido opuesto, España hace bandera del derecho internacional y de la autoridad de Naciones Unidas, para rechazar la declaración unilateral de independencia de Kosovo efectuada en febrero de 2008. Es decir, como luego analizaremos con mas detalle, España esgrime tres argumentos principales (que pueden extenderse a los presentados por el resto de países alineados con esta tesis) como son, “La integridad territorial de Serbia”, “El carácter provisional de las instituciones kosovares, que no facultaban la secesión”, y “La imposibilidad de actuar de espaldas a la autoridad de la ONU”.

Dicho esto, y centrándonos ya en el propio texto de la UDI que fué adoptado por los ciento nueve diputados presentes de la Asamblea de Kosovo, (ya que los 10 diputados pertenecientes a la minoría serbia de Kosovo no estuvieron presentes en la votación sobre la Declaración Unilateral de Independencia) observamos, como primera premisa destacable el énfasis que la UDI emplea en transmitir a la comunidad internacional un mensaje tranquilizador, haciendo gala de una prudencia extraordinaria en el tratamiento de los temas mas delicados o comprometidos. Así declara proteger y defender los derechos de “todos” (afirma

literalmente el texto) los pueblos de Kosovo, creando, a tal efecto, “las condiciones necesarias para su participación efectiva en los procesos políticos y de toma de decisiones” así como proteger “los derechos de las comunidades y de sus miembros”<sup>310</sup>. Encontramos en este pronunciamiento una especie de blindaje o salvaguarda del nuevo Estado respecto a lo que el Derecho Internacional exige de sus sujetos de naturaleza estatal respecto del Derecho de libre determinación de los pueblos<sup>311</sup> y frente a posibles reclamaciones, en este sentido, de la minoría serbia que habita en el territorio de Kosovo.

Igualmente es una declaración de intenciones en relación al respeto de la “hoja de ruta” marcada por la comunidad internacional tanto el marco constitucional previsto en 2001<sup>312</sup> como por el propio Plan Ahtisaari (ampliamente comentado en este trabajo) en el sentido de que Kosovo se debe convertir en una sociedad multiétnica en donde deben tener cabida todas las minorías existentes en la misma, procurándose su defensa, así como el respeto de sus lugares y costumbres.

Es una constante en todos los documentos, informes e incluso en los reglamentos y normativa en general que la comunidad internacional a través de sus distintos órganos de gestión en Kosovo la preocupación por la integración de las minorías existentes en la región (fundamentalmente se refiere a la integración de la minoría serbia)<sup>313</sup>.

---

<sup>309</sup> Escritos ante la CIJ de los EUA de fechas 17 de abril y 17 de julio de 2009

<sup>310</sup> UDI de Kosovo, párrafos 2 y 3.

<sup>311</sup> Este Derecho de Libre Determinación de los Pueblos lo hemos tratado en el Capítulo 10.2.1 de este trabajo.

<sup>312</sup> Marco Constitucional previsto para el autogobierno provisional de Kosovo. UNMIK, Reg/2001/9 de 15 de mayo de 2001.

<sup>313</sup> Se puede repasar incluso el propio Plan Ahtisaari (Capítulo 8 de este trabajo) en donde podemos comprobar que la inclusión de la problemática de las minorías (y su defensa) es una constante en los distintos aspectos del mismo (descentralización, derechos humanos, herencia cultural y religiosa, economía, sistema judicial y sector de la defensa...)

Sin duda esta preocupación es el contrapunto a lo que ha sido una de las génesis del conflicto (aparte consideraciones políticas) origen, a su vez, de todo el problema de Kosovo, y en general de los Balcanes, a lo largo de la historia. La convivencia de etnias diferentes con intereses a menudo en conflicto y con apetencias de dominación constantes, de unos pueblos sobre otros.

En este sentido, insistimos, la preocupación por salvaguardar el principio de la libre determinación de los pueblos y las posibles reclamaciones tanto de la comunidad internacional como de las propias minorías, es uno de los primeros corolarios que podemos concluir de la lectura de la UDI.

Es importante también destacar que en sus primeros párrafos, la UDI se preocupa de dejar claro que la República de Kosovo mantendrá las fronteras internacionales que fija el Anexo VIII del Acuerdo propuesto por Ahtisaari<sup>314</sup>.

Es una manifestación tranquilizadora dirigida a la comunidad internacional en el sentido de asegurar que el nuevo Estado no tiene apetencias anexionistas y que se conforma con las fronteras y su espacio tradicional, que por otro lado, es el mismo que se delimitaba cuando se produjo la intervención de la comunidad internacional en el ya lejano 1999.<sup>315</sup>

Continuando con esta tendencia conciliadora, el texto de la UDI declara su compromiso en el esfuerzo por “anudar con Serbia relaciones de amistad y cooperación, así como a promover la reconciliación en el seno de su propio pueblo”<sup>316</sup>.

Parece que la idea de los dirigentes kosovares con la redacción de este texto es la de aparecer como aquel pueblo que perdona todos los agravios, capaz de tratar a la minoría serbia como Yugoslavia no los trató a ellos (a los albanos kosovares) e

---

<sup>314</sup> UDI, Párrafo 8.

<sup>315</sup> Hemos tratado este asunto de las fronteras de Kosovo y del problema de la “Gran Albania” en los capítulos 10.1.1 y 6 de esta Tesis.

<sup>316</sup> UDI Párrafo 11.



incluso capaz de tomar la iniciativa en la posible consecución de unas relaciones amistosas y de cooperación (eso sí, tratándose de igual a igual, como dos estados soberanos) con Serbia. Sin duda, y aún creyendo en la buena fe de los líderes albanos kosovares, esta constante referencia a “pasar página” y encarar el futuro con la mejor de las disposiciones es fruto del “consenso” previo establecido con los EEUU y la propia UE para la declaración de independencia de Kosovo y de las “directrices” de esta parte de la comunidad internacional con el fin de limar en lo posible las suspicacias que la UDI sin duda iba a despertar entre la propia comunidad internacional.

En este sentido, el entonces Alto Representante de la UE para su política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el español, Javier Solana ya señaló la necesidad de promover entre Serbia y Kosovo (se decía entonces; “en el caso de producirse la efectiva independencia del territorio”) un Tratado de Amistad y Cooperación entre ambos países<sup>317</sup>. Este “tratado”, a la luz de los últimos acontecimientos (demanda de Serbia ante el CIJ) y vistas las posturas irreconciliables que hasta ahora presentan las partes en conflicto parece todavía muy lejano, aunque no por ello menos deseable, como punto de partida de la normalización de las relaciones entre los dos Estados.

En este sentido, y enlazando con esta voluntad de cooperación, el párrafo 9 de la UDI declara que Kosovo colaborará plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY).

Ese espíritu conciliador se manifiesta incluso en la declaración del nuevo Estado de su intención de continuar con las obligaciones internacionales concertadas por tratado o asumidas por otro modo por la antigua Yugoslavia, de la cual formaron parte. Esta postura rompe con la línea habitual practicada por la generalidad de los Estados que fueron otrora también repúblicas o partes de ese país.

---

<sup>317</sup> Artículo de Javier Solana en “Koha Ditore” (Kosovo) diciembre de 2007.

Con este mismo cuidado e interés de no despertar temores en nadie, la Asamblea de Kosovo comunica a la comunidad internacional (un tanto pretenciosamente, nos atrevemos a decir, ya que ¿con que derecho argumentan que “después de nosotros ya nadie más”?) que ellos serán los últimos. Que con la independencia de Kosovo se pone punto y final “al proceso de disolución (violenta) de Yugoslavia”, y que por tanto, a partir de ahora, el mapa de Europa será estable”<sup>318</sup>

En clave de política internacional, la UDI deja bien clara la opción elegida por el nuevo Estado. En este sentido la UDI declara comprometerse a adoptar todas las medidas necesarias y llevar a cabo cuantas reformas se precisen para conseguir la plena integración de la República de Kosovo entre las “democracias euroatlánticas” y “europeas”<sup>319</sup> (es decir, OTAN y UE). Es evidente la preferencia (lógica por otra parte) del nuevo Estado por este “bloque” internacional, tanto por la ayuda recibida como por el hecho de que el bloque liderado por Rusia integra a las naciones tradicionalmente aliadas de Serbia. Lo que parece claro es que la máxima aspiración internacional de la nueva República de Kosovo, y así se infiere del texto de su UDI, es la consecución de la integración del Estado en la UE. De hecho en abril de 2008 fuentes de la Presidencia de Kosovo declaraban a la Agencia Reuters que la prioridad encargada al ejecutivo era el ingreso del país en la UE y su quimérica esperanza de que éste pudiera unirse al grupo en el año 2015.<sup>320</sup>

Es decir, una vez analizados los principales aspectos de la UDI, concluimos que fundamentalmente se basa en el Acuerdo previsto por el llamado Plan Ahtisaari, que en esencia, contemplaba, si bien no explícitamente, la independencia tutelada del territorio, con atribuciones en cuanto a derecho a negociar y concertar acuerdos internacionales, sucesión de derechos y obligaciones (así como de bienes muebles e inmuebles) provenientes de la antigua Yugoslavia, sucesión, asimismo en materia de tratados internacionales, sucesión en materia de deuda externa

---

<sup>318</sup> UDI, Párrafo 10

<sup>319</sup> UDI, en el párrafo quinto del Preámbulo y 6 de su texto.

<sup>320</sup> <http://balkaninsight.com/en/main/news/9613?ptl=299&STI=Tex...>

respecto de Serbia, atribución de un territorio basado en las fronteras existentes al 31 de diciembre de 1988<sup>321</sup> etc...Es decir, básicamente lo definido por la UDI de 9 de abril de 2008.

Sin embargo, estando clara la relación entre el documento inspirador de la UDI y la propia Declaración de Independencia (y podemos añadir su decantación política para el posterior encuadre internacional del nuevo Estado) lo que se nos antoja ciertamente confuso es la nueva situación jurídica que nace de la UDI. Es decir Kosovo ejerce como un Estado independizado de Serbia en el plano internacional, abriendo representaciones diplomáticas, firmando tratados internacionales y solicitando incluso su adhesión a organizaciones internacionales<sup>322</sup>, aunque sin embargo se trata de un territorio que sigue aun bajo la administración internacional de UN, hasta que el Consejo de Seguridad decida la finalización del mandato de la UNMIK, que por otro lado, con la aparición del nuevo Estado y su asunción de competencias, ha quedado muy mermada, por no decir anulada, en sus funciones de administración internacional<sup>323</sup>. Es decir, parece que la UNMIK está siendo eliminada por las propias estructuras de gobierno que ella misma ha contribuido a crear.

Si creemos que esta situación es al menos confusa, el dislate se convierte en mayúsculo si nos detenemos en el hecho de que se ha desplegado así mismo una

---

<sup>321</sup> Con la excepción de lo previsto para la frontera con Macedonia. Ver capítulo 11.1.1 de este trabajo.

<sup>322</sup> Kosovo ha solicitado, entre otras su adhesión al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (julio de 2008) además de haber celebrado con Turquía, por ejemplo, un Acuerdo de abolición de visados (enero de 2008). Se pueden consultar estos y otros datos al respecto en: <http://www.president-ksgov.net>

<sup>323</sup> Señalaba el Secretario General de UN en su "Informe del Secretario General sobre la Misión de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo" de 12 de junio de 2008 (Doc. S/2008/354) que la Constitución de Kosovo "está redactada de tal manera que eliminaría efectivamente las actuales atribuciones de la UNMIK, como administración provisional".

misión de promoción del Estado de derecho (EULEX)<sup>324</sup> y ésta ha nombrado a un Representante bajo el cual Kosovo debía estar supervisado.<sup>325</sup>

Es decir, nos encontramos con que la Asamblea de Kosovo proclama la independencia sobre la base de un Informe y un Plan propuestos por un enviado del Secretario General de UN que no consiguieron ser aprobados por el Consejo de Seguridad de la propia UN así como tampoco la propia UDI, que fue debatida en el mismo Consejo de Seguridad UN el 18 de febrero de 2008 (un día después de su proclamación pública), resultando que de los 15 miembros del Consejo de Seguridad, 6 se pronunciaron a favor (declarando la UDI conforme al Derecho Internacional), 6 manifestaron su rechazo frontal y otros 3 no se pronunciaron claramente a favor o en contra de la UDI y su adecuación al Derecho internacional.<sup>326</sup>

Resulta interesante destacar que la publicación de la mencionada misión EULEX en el Diario Oficial de la UE se produce un día antes de la proclamación de la UDI. Esto nos lleva a concluir dos reflexiones básicas, como son que:

- a) No parece creíble que la UE desconociera la inminente proclamación de la UDI en esas fechas, por lo que, en nuestra opinión, esta premura en la publicación va destinada a facilitar el “sí” a la misión de determinados países miembros cuya postura sería distinta (o les resultaría mas difícil aceptar)

---

<sup>324</sup> Ver capítulo 10 de esta Tesis.

<sup>325</sup> En este sentido, la “Propuesta Integral de Acuerdo sobre Kosovo” en su artículo 12.3 precisa que “ 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 en su artículo 2” y “tomará las medidas correctivas para remediar, según sea necesario, toda medida adoptada por las Autoridades de Kosovo que, a juicio del Representante Civil Internacional, infrinja este Acuerdo...estas medidas podrán incluir...la anulación de leyes o decisiones aprobadas por las Autoridades de Kosovo”

<sup>326</sup> A favor se manifestaron los representantes de Bélgica, Italia, Reino Unido, Costa Rica, Francia y EEUU. En contra los de Rusia, China, Indonesia, Viet Nam, y Sudáfrica y Panamá. No se pronunciaron claramente, los representantes de Libia, Burkina Fasso y Croacia.

frente al envío de la misión EULEX en el caso de la consumación pública (proclamación) de la secesión (independencia) de Kosovo.

b) Parece igualmente que existe una conexión previa y meditada entre el Plan Ahtisaari y la propia UE, con su misión EULEX, y eso nos lleva a concluir que la UE está favoreciendo o al menos ha adoptado actos concretos que pueden contribuir a que la secesión (independencia) unilateral de Kosovo se consolide de manera efectiva, independientemente de su adecuación o no al Derecho Internacional.

Por otro lado, es ésta una postura lógica, si tenemos en cuenta el esfuerzo económico que la UE está realizando a favor de este territorio. Debemos recordar que, por medio de la Oficina de la Comisión Europea en Prístina, la UE ha prestado cerca de 2.000 millones de euros, para, en teoría, articular y mejorar el sistema institucional de Kosovo, así como su desarrollo económico. Este importe ha convertido a la UE en el mayor donante de recursos financieros del mundo a este pequeño territorio.<sup>327</sup>

En definitiva, después de analizar los detalles mas importantes de la UDI, y adelantándonos a nuestras reflexiones de los próximos capítulos de este trabajo, podemos concluir que la UDI de Kosovo, a nuestro juicio es contraria a las normas de Derecho internacional vigentes, en cuanto que entra en contradicción flagrante con la Resolución 1244 (1999) de 10 de junio del Consejo de Seguridad de UN, ya que en ella el Consejo autoriza, desde luego, la administración internacional del territorio, contemplando para ello tanto una presencia civil como otra militar internacional en él, pero el objetivo de este régimen transitorio no es otro que conseguir un estatuto para Kosovo de autonomía, siempre dentro del único mismo Estado de Serbia, que debía, en consecuencia, mantener la integridad precisa y concreta de su territorio tal y como éste era en 1999.

---

<sup>327</sup> Ver, European Union. Preparing for a future International an EU presence in Kosovo. <http://www.consilium.europa.eu.kosovo>

En concreto, el Consejo decide que “la solución pacífica de la crisis de Kosovo debe basarse en los principios generales que figuran en el Anexo 1, y su elaboración ulterior en los principios y demás elementos necesarios enunciados en el Anexo 2”<sup>328</sup>. Así el mencionado Anexo 1 concreta que el objetivo del proceso para resolver el tema debe ser la concertación de un acuerdo;

*“Que prevea un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo plenamente en cuenta...los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia”.*

Y en el párrafo 8 del Anexo 2 esas palabras se repiten letra por letra.

Sin pretender alargarnos más en este momento en esta reflexión, que será objeto de tratamiento específico en su lugar oportuno en este trabajo, debemos concluir que la decisión unilateral de la provincia serbia de Kosovo de convertirse en un Estado soberano transformando sus límites internos en fronteras internacionalmente reconocidas choca frontalmente, a nuestro juicio, con la letra y el espíritu de la citada Resolución 1244 (1999).

Nos remitimos ahora a lo que se expone sobre este asunto en los capítulos 12.3.1, 12.3.3 y en el 14 de esta tesis, con nuestras conclusiones, para no extendernos más en un asunto que va a ser objeto de un mayor tratamiento en esa parte de la Tesis.

Por otra parte, la ilegalidad de la secesión de Kosovo puede ser razonada también en relación con la quiebra del Principio (básico en nuestro Ordenamiento Jurídico internacional) de la libre determinación de los pueblos, cosa que hemos hecho en el Capítulo 11.2.1, y al cual nos remitimos para mayor claridad, pero que sucintamente podemos ahora recordar que el Derecho internacional es el que es (por mucho que a los intereses políticos no le convenga en determinadas circunstancias y/o momentos concretos), y no contempla ni permite a un pueblo no colonial al que el Gobierno del Estado al que pertenece no discrimina, ni

---

<sup>328</sup> Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad UN de 10 de junio, Párrafo 1.

persigue, ni le impide participar en igualdad de condiciones que el resto de su población en la gestión de la "res pública" abandonarle por su exclusiva voluntad.

En cuanto a las distintas reacciones que en el ámbito internacional se dieron a partir de la promulgación de la UDI, y sin perjuicio del más detallado análisis que posteriormente abordaremos de las posturas más relevantes, al menos para nosotros, vale la pena detallar ahora que tanto en las fechas previas como inmediatamente después de la UDI muchos líderes de los principales países declararon su punto de vista respecto a la posible secesión. Estados Unidos, parte de la UE, (Francia, Alemania, Italia y Reino Unido), se mostraron partidarios de reconocer al nuevo estado en cuanto se proclamara su independencia, otros socios de la UE, como Chipre, Grecia, España y Rumanía, además de Rusia y la propia Serbia, (evidentemente), se mostraron reacios a reconocer la secesión. Incluso, para la propia OTAN, Kosovo es un enclave no una nación.

En este sentido, el entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush, declaró que *"es necesario resolver el estatus de Kosovo para que haya estabilidad en los Balcanes"*, mientras que se mostró partidario de la aplicación del Plan Ahtisaari y, por tanto, de la independencia tutelada de la antigua provincia serbia.<sup>329</sup>

En cuanto a los países miembros de la Unión Europea, adoptaron el día siguiente a la declaración de independencia una resolución conjunta que calificaba a Kosovo como un *"caso único"*, así como dejaba a cada país miembro, *"según sus prácticas nacionales y sus reglas jurídicas"*, la libertad de decidir sobre el reconocimiento o no de la independencia de la antigua provincia serbia.<sup>330</sup>

En España, (aunque después detallaremos de forma extensa su postura, capítulo 12.3.3 de esta tesis) la noticia de la independencia de Kosovo fue recibida de forma desigual por los partidos políticos e instituciones. El Gobierno, por boca del por

---

<sup>329</sup> Libertad Digital, (EFE) Publicado el 17/02/2008

<sup>330</sup> El País.com, Publicado el 18/02/2008

aquel entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, declaró que «*no va a reconocer el acto unilateral [de la proclamación de la independencia de Kosovo] porque no respeta la legalidad internacional*».<sup>331</sup>

Por su parte, el principal partido de la oposición, el Partido Popular, por boca de su eurodiputado y miembro de la Comisión de Exteriores, Gerardo Galeote, calificó de «*mala noticia*» la declaración de independencia de la región serbia<sup>332</sup>.

En otro sentido se pronunciaron los dirigentes de los partidos nacionalistas de España;

Así, el presidente de ERC, Josep-Lluís Carod-Rovira, reclamó al Gobierno español que estuviera «*al mismo nivel que Europa*» y que no fuera «*el último*» en reconocer la independencia de Kosovo.<sup>333</sup>

Por otro lado, la portavoz del Gobierno Vasco, Miren Azkarate, del Partido Nacionalista Vasco, consideró la declaración de independencia una «*lección sobre el modo de resolver de manera pacífica y democrática conflictos de identidad y pertenencia*», opinando que «*la voluntad ciudadana es la llave para la resolución de los problemas políticos enquistados*».<sup>334</sup>

En cuanto a Serbia, por supuesto, (y aunque también reflexionaremos en el capítulo 12.3.1 de esta tesis de forma detallada su postura) tras la declaración de independencia de la provincia serbia, el primer ministro de dicho país, Vojislav Kostunica, condenó la declaración de independencia del "*falso Estado de Kosovo*", declarando que se había cometido "*una violación de la ley internacional*". El

---

<sup>331</sup> En Público.es (Efe), 18 de febrero de 2008.

<sup>332</sup> En El Mundo.es, (Cet) 17 de febrero de 2008.

<sup>333</sup> En el mismo artículo, de El Mundo.es (Cet) de 17 de febrero de 2008

<sup>334</sup> El País.com (Efe), 17 de febrero de 2008



presidente serbio, Boris Tadic', también se mostró contrario a dicha declaración, afirmando que Serbia "*no reconocerá nunca la independencia de Kosovo*".<sup>335</sup>

También como reacciones directas a la UDI, desde el momento de su promulgación se produjeron altercados en Serbia y los enclaves de población serbia en Kosovo.

De hecho, en Belgrado, manifestantes atacaron con fuego la embajada de Estados Unidos,<sup>336</sup> y en Mitrovica, Belgrado y Banja Luka hubo manifestaciones de protesta en las que se quemaron banderas albanesas y estadounidenses.

De forma más relevante, incluso dos días después de la declaración de independencia se produjeron incidentes en la frontera entre Serbia y Kosovo. Manifestantes serbios contrarios a la independencia de la provincia serbia atacaron dos puestos fronterizos, lo que requirió la intervención de militares de la KFOR.<sup>337</sup>

El 21 de febrero de 2008 las principales fuerzas políticas de Serbia convocaron una manifestación con el lema "Kosovo je Srbija" ("Kosovo es Serbia") en Belgrado, a la que acudieron decenas de miles de serbios. Tras la marcha algunos manifestantes prendieron fuego a la embajada de los EUA, tal y como hemos comentado anteriormente

Como consecuencia inmediata, tras la declaración de independencia, la portavoz del gobierno ruso en NU María Zajárova, solicitó la reunión urgente del Consejo de Seguridad.<sup>338</sup>

Por último, y aunque abordaremos esta problemática al final de la tesis, Rusia declaró que el apoyo a la autodeterminación en base a motivos étnicos en Kosovo supondría un claro precedente para otras regiones como Transnistria (franja de

---

<sup>335</sup> El País.com, Agencias, Belgrado, Moscú, 17 de febrero de 2008

<sup>336</sup> El País.com, el 19 de febrero de 2008 y en el Diario de Navarra, el 20 de febrero de 2008

<sup>337</sup> El País.com, Agencias, Belgrado, el 21 de febrero de 2008

<sup>338</sup> El País.com (Efe), 17 de febrero de 2008.

Moldavia junto a Ucrania poblada principalmente por rusos), Abjasia y Osetia del Sur (que quieren separarse de Georgia y unirse a Rusia) y el Alto Karabaj (territorio poblado de armenios incluidos en Azerbaiyán), así como, incluso en la República Srpska (uno de las dos entidades que conforman Bosnia).

## **12.2 LA CONSTITUCIÓN DE KOSOVO DE 9 DE ABRIL DE 2008.**

Con la firma el 15 de junio de 2008 por parte del Presidente de Kosovo, Fatmir Sedji, de un paquete de leyes subordinadas a la Carta Magna, comenzó la aplicación (la entrada en vigor) de este Documento, aprobado por unanimidad (y a mano alzada) por la Asamblea de Kosovo el 9 de abril de 2008.

La Constitución de Kosovo se basa en el documento propuesto en su día por Martii Ahtisaari, de una independencia tutelada, en la que policía, justicia y fronteras serían supervisadas por la Comunidad internacional, y en donde se invita a la OTAN a mantener el control de la seguridad, así como a entrenar a las futuras fuerzas de seguridad de Kosovo. Como esta propuesta no fue aprobada por el Consejo de Seguridad de UN, el Secretario General, como sabemos, propuso sustituir a la UNMIK por la misión de la UE, EULEX, con la intención de ir gradualmente otorgando (al amparo de la gestión de EULEX) mayor responsabilidad y autonomía a las Autoridades kosovares, sobre todo en materia de policía y justicia.

Con estos mimbres, y aderezado el conjunto con la reciente (en esos días) Declaración Unilateral de Independencia (recordemos que se produjo el 17 de febrero de 2008) y todas las manifestaciones, reacciones...etc...<sup>339</sup> que por su causa

---

<sup>339</sup> Prácticamente en todos los medios de comunicación tanto hablados como escritos existen innumerables referencias a lo acontecido, tanto a favor como en contra de la independencia de Kosovo, con detalle de los sucesos. Se puede consultar, como referencia y por haber efectuado un seguimiento más detallado de la crisis de Kosovo a lo largo del tiempo, a los Diarios El Mundo, El País y ABC.

se produjeron en esos meses inmediatos, es como nace, y debemos analizar la Carta Magna de Kosovo.

Así y considerada aisladamente (es decir haciendo el ímprobo esfuerzo de abstracción de todo lo demás) debemos concluir que el contenido sustantivo del documento no plantea ninguna objeción seria.

Por ello, y tal y como decimos, si nos fijamos solamente en sus disposiciones sustantivas y no en el entorno del conflicto podemos comprender al Representante Especial de la UE cuando manifestaba que:

*” Kosovo tiene una Constitución moderna que garantiza el pleno respeto del individuo y los derechos de la comunidad, incluidos los de los serbios de Kosovo, bajo el imperio de la ley”.*<sup>340</sup>

Nos vamos a ocupar, sobre todo, del análisis de los aspectos de la Constitución de la República de Kosovo que inciden de manera directa en el Derecho y en la Economía internacionales, así como en lo relativo a la salvaguarda de los derechos y libertades del ser humano.

Así, desde la perspectiva del Ordenamiento jurídico internacional podemos destacar la posición que la nueva Constitución presenta o asume frente a las normas internacionales.

Debemos señalar en primer lugar que la Carta Magna de Kosovo adopta una posición sumamente respetuosa desde el principio, pues cuando se declara el rango supremo del texto constitucional en el Ordenamiento jurídico del Estado, esa declaración se matiza con la afirmación expresa de que “la República de Kosovo respetará el Derecho internacional”<sup>341</sup>. A lo largo del texto encontramos otras

---

<sup>340</sup> Declaraciones de Pieter Feith a la Radio Nacional de Bulgaria, el de abril de 2008. <http://www.bnr.bg>.

<sup>341</sup> Artículo 16.3 del texto constitucional.

disposiciones más concretas sobre la jerarquía de los tratados y otras normas internacionales que confirman esta interpretación.<sup>342</sup>

La Constitución, tras haber proclamado el nacimiento como Estado soberano de la República de Kosovo, determina que la misma puede concertar tratados y convertirse en miembro de las Organizaciones internacionales existentes (artículo 17), regulando en detalle los tratados internacionales. Nos parece de una cierta ingenuidad esta normativa, ya que los Estados, por el mero hecho de serlos, pueden, per se, concertar tratados y convertirse en miembros de las Organizaciones internacionales. Sin duda existe en los redactores del texto constitucional un afán por demostrar un principio de “buena fe” y “juego limpio” de la Carta Magna con respecto a las normas internacionales y en general hacia la comunidad internacional, incidiendo en ese “énfasis conciliador y tranquilizador” del que hemos hablado anteriormente cuando reflexionábamos sobre la UDI.

En cuanto a la gestión que hace de los tratados internacionales, distingue entre los que deben ser ratificados y los que simplemente precisan su mera firma. Los que deben ser ratificados precisan de autorización parlamentaria, debiendo ser aprobados por dos tercios del total de diputados que integran la Asamblea (una mayoría “exigente”, como se puede observar). Se refieren a aquellos tratados relativos al territorio, de paz, de alianza o que se refieran a cuestiones políticas o militares, los que se ocupan de los derechos humanos y libertades fundamentales, los constitutivos de Organizaciones internacionales y, en fin, aquellos que implican obligaciones financieras para la República (artículo 18.1).

A su vez, el artículo 20 se ocupa específicamente del caso de los tratados que contemplan la delegación de poderes de los Estados partes, en asuntos específicos, a una Organización internacional (lo que vendría a ser el artículo 93 de la Constitución española), determinándose en él que cuando en dichos acuerdos se permita a las instituciones de la Organización la adopción de actos jurídicos obligatorios, el consentimiento de la República de Kosovo precisará de

---

<sup>342</sup> Artículos, por ejemplo, 18, 19.2, 20.2, 22

autorización de la Asamblea por la misma exigente mayoría antes citada. Todos los demás tratados se consentirá con la firma del Presidente de la República, caso en el cual éste (o en su defecto el Primer Ministro) tiene la obligación de notificarlo a la Asamblea (artículo 18.2 y 3).

Igualmente, la Constitución de Kosovo incluye normas precisas sobre la recepción y jerarquía de los tratados vinculantes para la República; En cuanto a la recepción de los mismos, el texto constitucional indica que solo cuando se publiquen en el Diario Oficial, los tratados pasarán a formar parte del Derecho interno (artículo 19.1), disposición ésta que se parece mucho a lo que determina el artículo 96.1 de nuestra propia Constitución, y que permite afirmar que Kosovo pasaría, en su caso, a integrarse en las filas del “dualismo moderado”<sup>343</sup>.

Respecto a la jerarquía, la Constitución de Kosovo consagra el rango “supralegal” de los tratados, tanto los regulados en su artículo 18 como los específicos que crean Organizaciones internacionales a las que se atribuye el ejercicio de competencias soberanas (artículos 19.2 y 20.2). Gozan del mismo rango jerárquico también los tratados (e incluso otros textos internacionales) que versan sobre derechos humanos, que se citan en su artículo 22, y que ocupan un lugar privilegiado en el Derecho interno, pues no necesitan “sufrir” el trámite de la publicación en el Diario Oficial para ser parte de él<sup>344</sup> y ser directamente aplicables por sus Órganos jurisdiccionales. Es decir, de algún modo, podemos decir que su contenido se “constitucionaliza”, con lo que la República de Kosovo se alinea en

---

<sup>343</sup> C. Gutiérrez Espada y M<sup>a</sup> J. Cervell Hortal, *Curso de Derecho Internacional público*, Trotta, Madrid, 2008, capítulo 7, apartado 7.2.1

<sup>344</sup> Así parece desprenderse de la regulación que sobre este asunto hace el texto del artículo 22. En él se cita “eo nómine”: La Declaración sobre Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948), el Convenio de Roma sobre derechos humanos y libertades fundamentales con sus protocolos (1950), el Pacto sobre derechos civiles y políticos de UN y sus protocolos (1966), el Convenio marco del Consejo de Europa sobre protección de las minorías (1995), el Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), el Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1979), el Convenio sobre los derechos del niño (1989) y el Convenio contra la tortura (1984).

esta cuestión, con ciertas Constituciones de Latinoamérica<sup>345</sup>, y va más allá, desde luego, de lo que el artículo 10.2 de la nuestra estipula en la materia.

Sin duda esto se debe a la especial sensibilidad que en el territorio de Kosovo se tiene respecto al respeto a los derechos fundamentales de las personas, la protección de los menores, las mujeres y/o las minorías, incluso a la perseverancia por la consecución de la paz y la seguridad, aspectos todos estos que la reciente historia de Kosovo ha puesto en tela de juicio, que (resulta ocioso recordar) han dado origen a todo el conflicto, cuyas consecuencias analizamos en este trabajo.

Retornando a nuestro análisis del texto constitucional, en lo que de influencia internacional manifiestan sus disposiciones, encontramos que no hay referencias explícitas a la relación entre los tratados y la propia Constitución, aunque implícitamente, podemos inferir que a éstos se les otorga el mismo rango que a la Carta Magna. Así de una parte, ésta declara explícitamente que *“la República de Kosovo respetará el Derecho internacional”* y lo hace precisamente en aquella de sus disposiciones en las que proclama *“la superioridad de la Constitución”* (artículo 16) y de otra considera que ciertos tratados sobre derechos humanos son Derecho de Kosovo, sin necesidad de acto alguno de recepción (la mencionada anteriormente publicación en el Diario Oficial), y como la propia Constitución, tienen un rango superior al de las leyes (artículo 22), y en fin, sobre todo diríamos, permite elevar al Tribunal Constitucional la eventual incompatibilidad de las enmiendas constitucionales que se propongan con los Acuerdos internacionales ratificados de conformidad con la misma (artículo 113.4), pero no contemplando, sin embargo, mecanismo análogo alguno que contraste la compatibilidad de los tratados que pretenden consentirse con las disposiciones de la Norma Fundamental.<sup>346</sup>

---

<sup>345</sup> Como la de Chile (artículo 5, reformado).

<sup>346</sup> Cosa que si hace, por ejemplo, nuestra Constitución en su artículo 95.2)

Respecto de los diversos tipos de normas internacionales, la Constitución de la República de Kosovo solo menciona expresamente (aparte del caso de los Tratados) a las resoluciones de aquellas Organizaciones internacionales en concreto (y fundamentalmente se está pensando en la UE) que puedan, de conformidad con sus tratados constitutivos, aprobar normas que tengan efecto directo en el derecho de los Estados miembros. Estas, dice la Constitución son superiores en rango a las leyes de la República de Kosovo (artículo 20.2).

A la luz de estas reflexiones, cabe entender que, implícitamente, la Constitución de Kosovo alude a la costumbre internacional cuando de manera general declara que los tratados internacionales ratificados así como las normas legalmente vinculantes de Derecho internacional son superiores a las leyes de la República de Kosovo (artículo 19.2).

En otro orden de cosas, y siguiendo con la dinámica de compromiso que se desprende de todo el texto constitucional, el nuevo Estado se compromete (ya se comprometía en su UDI) a seguir aplicando los tratados concertados por la República Federativa de Yugoslavia. Esta disposición (145.1) al afectar a todo tratado internacional y además a los actos relativos a la cooperación internacional es aún de mayor alcance.

Es decir, siguiendo con esa “tendencia tranquilizadora” que marca tanto la UDI como la Constitución de Kosovo nos encontramos con que la norma anteriormente citada viene a ser una especie de “cláusula federal de continuidad” de los tratados internacionales (independientemente de cual sea su materia) que quiebra la tradicional posición de los demás Estados que han sucedido a la antigua Yugoslavia y que como, no nos cansamos de insistir, pretende tranquilizar a la comunidad internacional.

Por último, y para terminar el análisis de la Constitución de la República de Kosovo en lo concerniente a las normas de la Constitución que inciden en el Ordenamiento jurídico internacional, la Constitución de Kosovo, en lo que a la nacionalidad de sus

habitantes se refiere, siguiendo los criterios que actualmente se manejan en la práctica, reconoce a todos los que legalmente residieran en su territorio en la fecha de su adopción el derecho a tener la nacionalidad de la República, y asimismo, reconoce a los nacionales de la antigua Yugoslavia que residían de manera habitual en su territorio el 1 de enero de 1998 y a sus descendientes directos también a su nacionalidad con independencia de su actual residencia y de cualquier otra nacionalidad que tengan (artículo 155) Notemos que la norma “faculta” pero no impone la nacionalidad de Kosovo a los habitantes del territorio el 1 de enero de 1998, cosa que, por otro lado sigue la tendencia de la moderna doctrina en el asunto de la nacionalidad de los habitantes para el caso de la sucesión de Estados<sup>347</sup>.

En cuanto a lo que a las relaciones económicas internacionales se refiere, como es fácilmente comprensible, el nuevo Estado de Kosovo se muestra muy receptivo y sensible a las inversiones económicas, que por otro lado, necesita en grado sumo, para intentar salir del laberinto económico en el que vive su territorio<sup>348</sup>.

En ese sentido, y una vez proclamados que los “recursos naturales” son del “pueblo y de la República de Kosovo” y están sometidos a la ley, se prevé, de forma inmediata, que las disposiciones de ésta “no pueden infringir las obligaciones derivadas de tratados internacionales en materia de cooperación económica” (artículo 122.1), declarando además, la “igualdad de derechos legales para todos los inversores nacionales y extranjeros y las empresas” (artículo 119.2) y puntualizando incluso que “un inversor extranjero tiene garantizado el derecho a

---

<sup>347</sup> Es muy interesante la reflexión sobre el tema de la sucesión de Estados respecto de la nacionalidad de los habitantes de un territorio dado. En definitiva, y a falta de una codificación al respecto, en el caso de “separación” de un territorio respecto de un Estado antecesor, la regla general (aunque con un amplio margen de opción) es que la nacionalidad de los habitantes de cada Estado sucesor venga marcada por la residencia habitual (artículos 20, 23 y 24 del Convenio Europeo para la eliminación de la apatridia en relación con la sucesión de Estados de 19 de mayo de 2006).

<sup>348</sup> Nos remitimos ahora a los capítulos 2.2 y 8.3.5 de este trabajo para una mayor extensión sobre las necesidades económicas de Kosovo.



la libre transferencia de ganancias y el capital invertido fuera del país de conformidad con la ley” (artículo 119.6).

En cuanto a la salvaguarda de los derechos y libertades del ser humano, la Constitución de Kosovo se manifiesta, en sus disposiciones totalmente respetuosa con los mismos.

Partiendo de su artículo 1, en el que se compromete a ejercer su autoridad sobre la base de su respeto, predica además estos derechos no solo en relación con sus propios ciudadanos, sino también respecto de “todas las demás personas dentro de sus fronteras” (artículo 1.2). Así debemos reconocer que los derechos y libertades fundamentales recogidos en su texto (capítulo II, artículos 21 – 56) son los que figuran en todas las Constituciones modernas y democráticas<sup>349</sup> no teniendo otras limitaciones y excepciones que las habituales en la práctica totalidad de los textos internos e internacionales actuales.

Particularmente interesantes nos resultan (siguiendo con esta materia de los derechos y libertades individuales) dos disposiciones concretas. Una de ellas es el artículo 22 (al cual ya nos hemos referido anteriormente) que parece otorgar a los tratados sobre derechos humanos que en él se mencionan un estatuto especial en el Derecho interno, al declararlos aplicables directamente, sin necesidad de previa publicación en el Diario Oficial, requisito éste preciso para otorgar prioridad o prevalencia sobre las leyes y demás actos de las instituciones públicas y que se aplica al resto de tratados internacionales.

---

<sup>349</sup> Dignidad humana, igualdad, derecho a la vida, a la integridad personal, prohibición de la tortura, de la esclavitud, derecho a la libertad y seguridad, derechos como acusado, derecho a un juicio justo e imparcial, a los recursos legales, de legalidad y proporcionalidad de las penas, derecho a no ser juzgado dos veces, libertad de movimiento, derecho a la privacidad, al matrimonio, a la familia, derecho de las confesiones religiosas, libertad de expresión, acceso a los documentos públicos, libertad de los medios de comunicación, libertad de reunión, de asociación, de elecciones y participación, derecho de propiedad, derechos a la educación, libertad de Arte y Ciencia, derecho al trabajo y ejercicio de la profesión, derechos del niño, salud y protección social, derechos al medio ambiente (artículos 23 al 52)

Además debemos fijarnos en el artículo 53 que dice literalmente;

*“Los derechos humanos y libertades fundamentales garantizados por esta Constitución se interpretarán de conformidad con las decisiones judiciales del Tribunal Europeo de los Derechos humanos” .*

Su objetivo, a nuestro entender es el mismo que pretende nuestro artículo (de nuestra Constitución española) 10.2, (aunque en el caso del artículo 53 de la Constitución de Kosovo se hace de una forma más concreta), es decir, evitar que los operadores jurídicos (Administración, jueces...) que deben aplicar esos derechos fundamentales vayan, con unas interpretaciones conservadoras o timoratas, limando lo estipulado por el texto constitucional en materia de derechos fundamentales, ya sea individuales, o de las minorías, que en el caso de Kosovo es un asunto especialmente sensible.

Así, su capítulo III (derechos de las comunidades y sus miembros) la Constitución de Kosovo presenta un tratamiento modélico a las minorías. De una parte adopta una posición pasiva, en el sentido de que se compromete a abstenerse de políticas o prácticas destinadas a la asimilación de las personas pertenecientes a las comunidades en contra de su voluntad y por otro lado actúa (posición activa) persiguiendo tales acciones y tomando las medidas necesarias para proteger a toda persona de amenazas o actos de discriminación, hostilidad o violencia como consecuencia de pertenecer a un grupo nacional, étnico, cultural, lingüístico o religioso.

Además con una postura igualmente dinámica en este sentido, reconoce a las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas, religiosas o grupos tradicionalmente presentes en su territorio el derecho a expresar, mantener y desarrollar su cultura y a preservar los elementos esenciales de su identidad, religión, idioma, tradiciones...(artículos 58.3 y 6 y 59).

La reciente Constitución de Kosovo establece, en fin, toda una serie de mecanismos encaminados a asegurar la presencia de las minorías<sup>350</sup> que habitan en el territorio en todos los órganos de poder, legislativos, judiciales y de seguridad que existen en la nueva República. Sin duda esta constante está inspirada en las directrices de la comunidad internacional, concretamente en el Plan Ahtisaari, y en su definición de Kosovo como un “Estado multiétnico...sometido al imperio de la Ley...y garante de los derechos y libertades individuales...” así como por lo reglado en el Marco constitucional previsto para Kosovo (Reglamento UNMIK de 15 de mayo de 2001) donde en su capítulo 4 expresamente se ocupa de los derechos de las comunidades y sus miembros con un detalle que prácticamente se reproduce en el texto constitucional aprobado por la Asamblea de Kosovo en abril de 2008.

Así y a título de ejemplo, el artículo 63.2 dispone que de los 120 representantes de la Asamblea de Kosovo, 20 de ellos se garantizan para las minorías, de los cuales 10 como mínimo serán necesariamente para la comunidad serbia. Esto en cuanto al Órgano legislativo, pero también en el orden jurisdiccional, de los 9 jueces del Tribunal Constitucional, 2 se proponen tras el voto de la mayoría de los diputados presentes y votantes, “pero solo con el consentimiento de la mayoría de los representantes de las comunidades no mayoritarias en Kosovo que ocupen escaños a aquellas garantizados por la ley” (artículo 114.3).

Además es destacable la creación de dos nuevos órganos; el llamado Consejo Consultivo de las Comunidades, que bajo la autoridad del Presidente de la República, permitirá a las distintas comunidades de Kosovo presentar observaciones en una fase previa sobre las medidas legislativas o iniciativas políticas que puedan ser preparadas por el Gobierno (artículo 60.1). El otro órgano de nueva creación es un Comité de los Derechos e intereses de las Comunidades, que estará formado por un tercio de los miembros elegidos de la Asamblea pertenecientes a la comunidad serbia, un tercio de los electos de otras

---

<sup>350</sup> Sobre el estatuto jurídico contemporáneo de las minorías, se puede consultar a A. Björn, *Las minorías nacionales y su protección en Europa.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

comunidades no mayoritarias y un último tercio de la comunidad mayoritaria en Kosovo, que en cuanto comisión permanente de la Asamblea podrá proponer por propia iniciativa leyes y otras medidas que respondan a intereses particulares de las propia comunidades, así como también efectuar recomendaciones sobre los proyectos de ley que se le presenten a instancias de cualquiera de los miembros de la Presidencia de la Asamblea, (artículo 78).

Sin embargo nos parece oportuno destacar (por lo que de significativo tiene con la problemática general de Kosovo y sus demandas) que mas allá de los derechos específicos (artículo 57.1) que la Constitución atribuye en su capítulo III (artículos 57 a 62) a los “habitantes que pertenecen al mismo grupo nacional o étnico, lingüístico o religioso presente tradicionalmente en el territorio de la República de Kosovo (comunidades)” y de los derechos humanos y libertades fundamentales que a toda persona reconoce su capítulo II (artículo 57.1) los “pueblos” de Kosovo, y en particular la minoría serbia, no ven reconocido su derecho de autodeterminación.

La República de Kosovo, se afirma de forma taxativa en su Carta Magna, es un “Estado...único e indivisible” (artículo 1.1) formado por sus ciudadanos (artículo 1.2) y su soberanía, que emana “del pueblo”, es “indivisible”, artículos 2.1 y 2.2.

Nótese la significativa ausencia de cualquier referencia en la definición de que cosa sea el Estado de Kosovo a grupos, comunidades, pueblos...etc, mencionándose únicamente a sus ciudadanos (“*The Republic of Kosovo is a State of its citizens*”) en su citado artículo 1.2 y (en singular) al “Pueblo”, del cual emana la soberanía, incidiendo además en el carácter indivisible del Estado.

Como conclusión, nos encontramos con un texto constitucional que, en puridad, presenta una batería de disposiciones basadas sobre los más modernos principios democráticos y las más exigentes y actualizadas normas sobre el respeto a los derechos humanos. Resulta un texto tanto a la vista del Derecho interno como del

Derecho internacional sumamente atractivo por el esmerado tratamiento que de ellos realiza.

Su objetivo, sin duda, es otorgar “legitimidad” (bien entendido el término como “credibilidad”) a la propia Declaración de Independencia de Kosovo proclamada en el mes de febrero de 2008. El objetivo es loable, y la secuencia de los hechos correcta, sin embargo existe un factor básico, que la propia Constitución reconoce, y que a nuestro juicio, hace que tan impecable Documento, se ancle sobre un vacío peligroso, si hablamos desde la ortodoxia jurídica.

Este factor no es otro que la afirmación de que la Constitución se basa en el informe del enviado especial del Secretario General de UN, Martti Ahtisaari. Podemos encontrar tal aseveración en la lectura del artículo 144, que encabeza el capítulo XIII (Disposiciones finales):

*“Las disposiciones de la Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo de 26 de marzo de 2007 tendrán prioridad sobre cualquier otra disposición legal en Kosovo”.*

*“La Constitución, las leyes y demás actos jurídicos de la República de Kosovo se interpretarán de conformidad con la Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo de 26 de marzo de 2007. Si hay contradicciones entre las disposiciones de esta Constitución, las leyes u otros actos jurídicos de la República de Kosovo y las disposiciones de dicho Acuerdo, prevalecerán éstas últimas”.*

Es decir, que la Norma Fundamental de Kosovo se sustenta sobre un texto que:

- a) No pudo ser aprobado por el Consejo de Seguridad de UN.
- b) Que por lo tanto no tiene valor de Derecho positivo
- c) Que, aunque en términos jurídicos sea menos relevante, tampoco desde un punto de vista político ha podido superar las reglas de votación del Consejo de Seguridad UN.

Por lo tanto, si la Constitución de Kosovo pretende alentar y sostener la UDI, no puede sorprender que el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores califique el texto constitucional de Kosovo como “intento de asentar la falsa base jurídica sobre la que Kosovo autoproclamó su independencia” y de “propósito de mostrar la presencia de algún tipo de proyecto aprobado por la comunidad internacional”.<sup>351</sup>

Dejando para su correspondiente capítulo un mayor análisis sobre la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo, a nuestro juicio, tanto la propia UDI, como la Constitución de Kosovo (que insistimos, desde un punto de vista formal, como conjunto de disposiciones acordes con el más moderno y exigente Derecho, interno e internacional, resulta impecable) por basarse en una solución no válida desde un punto de vista de Derecho positivo (el Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo de 26 de marzo de 2007) debería resultar ilegal.

### **12.3 LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA DE KOSOVO ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE LA HAYA.**

El caso del análisis sobre la legalidad de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, responde a un requerimiento aprobado por la Asamblea General de la ONU en octubre de 2008 a instancias de Serbia, que no reconoce la secesión del territorio, entre otros argumentos, por considerarlo parte inalienable de su territorio.

En este sentido, la Asamblea General pidió a los jueces de la CIJ una opinión consultiva sobre la secesión de Kosovo.

Así a lo largo de 2009 treinta países fueron desgranando sus argumentos mediante

---

<sup>351</sup> Valoraciones del Departamento de Información y Prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia sobre la pregunta formulada por los medios de comunicación acerca del Proyecto de Constitución de Kosovo, 8/IV/2008. [http://www.In.mid.ru//brp\\_4nsfl...](http://www.In.mid.ru//brp_4nsfl...)

sendos informes escritos presentados ante la CIJ, tanto a favor como en contra de la declaración unilateral de independencia de Kosovo.<sup>352</sup>

En concreto, la cuestión formulada por Serbia a la CIJ fue: ¿Está de acuerdo la Declaración Unilateral de Independencia por parte de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo con el Derecho Internacional?

Sin duda, el marco de la pregunta limitado al ámbito del Derecho Internacional permitía al CIJ dejar de lado la cuestiones que tienen las implicaciones políticas más controvertidas, como la legalidad de la propia condición de Estado de Kosovo, su aparición como resultado de la intervención de la OTAN en 1999 y su reconocimiento por parte de (hasta la fecha de esta Tesis) 69 Estados.

Igualmente, el CIJ podría, a la luz del tenor de la cuestión planteada, haber concluido que el Derecho Internacional no ofrece directrices claras sobre la cuestión de la Declaración de Independencia, que incluso podría considerarse un asunto de jurisdicción interna. Por lo general, la existencia de Estados suele considerarse de facto y no de iure, y el Derecho internacional no tiene mucho que

---

<sup>352</sup> El 8 de octubre de 2008, la AGNU aprobó una resolución a propuesta de Serbia, con 77 votos a favor, 6 votos en contra y 74 abstenciones, en la se que exigía a la CIJ que estudiase la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo o si, por el contrario, constituía una violación del Derecho internacional. La resolución fue presentada por el ministro de Exteriores serbio Vuk Jeremic, quien afirmó que su país respetaría la decisión del tribunal, independientemente de cuál fuera dicha opinión, que no tiene carácter vinculante. Según Jeremić, es la vía "*más prudente*" para resolver el conflicto: "*es un enfoque legal, sin polémica y de altos principios que ayudará a reducir las tensiones en la región*".

Así, Desde el 1 de diciembre de 2009, la Corte Internacional consultó a las representaciones de 28 países, además de las de Serbia y el propio Kosovo, sus alegaciones sobre la legalidad de la declaración de independencia. Quince delegaciones presentaron alegaciones a favor de la legalidad de la declaración (Albania, Alemania, Arabia Saudí, Austria, Baréin, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Jordania, Noruega, Países Bajos y Reino Unido), mientras que doce presentaron sus argumentos en contra (Argentina, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, China, Chipre, España, Rusia, Rumanía, Venezuela y Vietnam). La delegación de Burundi no se mostró concluyente al respecto.

decir sobre como surgen los Estados.

En este sentido, es evidente que Kosovo existe (de facto) y a la vez, no es menos cierto que no va a desaparecer incluso si hubiera llegado a ocurrir una hipotética declaración de ilegalidad de la CIJ.

Además nos encontramos en un proceso que ha resultado “muerto antes de nacer”, (en cuanto a sus consecuencias prácticas) ya que las partes han tomado posición independientemente de cualesquiera que fuera la resolución de la CIJ, así Serbia, en palabras de su ministro de Asuntos Exteriores, Vuk Jeremic, ya dijo en julio de 2010 que “no reconocerá a Kosovo incluso si la CIJ se pronuncia a favor de la legalidad de la Declaración e Independencia”, mientras que Kosovo se ha pronunciado repetidamente que “independientemente de la sentencia del CIJ, la UDI es irreversible”.

Igualmente, y en relación a la Comunidad Internacional, era poco probable que aquellos países que ya habían reconocido a Kosovo se retracten de sus posiciones, en el caso de una sentencia que avalara la ilegalidad de la UDI, así como resultaba altamente improbable el reconocimiento (por resultar legal, a partir de la sentencia, la UDI) de aquellos Estados que no reconocieron a Kosovo en su momento (tal y como ahora, después de haberse producido la sentencia, vemos que ha ocurrido, en todos los casos).

El procedimiento tuvo su fase final en diciembre de 2009, en la que mediante una serie de audiencias orales públicas (que finalizaron el 22 de diciembre), los representantes de los países partícipes en el procedimiento concluyeron sus argumentos.

Cabe recordar ahora que unos 69 países (entre ellos la mayoría de los miembros de la UE) han reconocido la independencia de Kosovo, a fecha de cierre de este trabajo.



En este sentido, las líneas de actuación de los distintos participantes en el proceso ante la CIJ se pueden resumir si atendemos a las posturas, por un lado de los dos principales actores, es decir, Serbia y Kosovo, y por otro lado, como aglutinadores de las posturas enfrentadas y alineándose respectivamente en contra y a favor de la independencia de Kosovo, podemos analizar además la declaración de España tanto por la profundidad y coherencia de sus argumentos como por lo que de representación frente a las posiciones aliadas con la tesis de los Estados Unidos (como máximo defensor de la independencia de Kosovo) supone.

### **12.3.1 La Declaración de La República de Serbia ante el Tribunal Internacional de La Haya.**

El origen de la petición concierne a la legalidad, bajo la óptica de la ley internacional, de la Declaración Unilateral de Independencia adoptada por la Asamblea de Kosovo el 17 de febrero del pasado año 2008.

Serbia parte de una serie de premisas para plantear su petición a la Asamblea General de Naciones Unidas (que a su vez traslada la cuestión a la Corte Internacional de La Haya, para su pronunciamiento mediante dictamen consultivo).

Las premisas de Serbia son<sup>353</sup>:

a) Kosovo y Metohija (es el nombre oficial de Kosovo para la República de Serbia) es una provincia autónoma de la República de Serbia, amparada por la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y con el total consentimiento de Serbia.

b) La Asamblea de Kosovo es una de las Instituciones Provisionales de auto

---

<sup>353</sup> Declaraciones de la República de Serbia ante el TIJ de La Haya el 15 de abril de 2009 y 15 de julio de 2009.

gobierno establecidas por la hoja de ruta Constitucional<sup>354</sup> desarrollada para las Instituciones Provisionales de auto gobierno en Kosovo. Esta hoja de ruta constitucional fue promulgada por el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, el cual preside la presencia civil internacional en Kosovo, bajo lo estipulado por la Resolución 1244 (1999).

c) La pretendida (siempre bajo la óptica de Serbia) Declaración de Independencia proclama a Kosovo como un “Estado independiente y soberano”<sup>355</sup>. Frente a esto, la posición de Serbia ha sido y continúa siendo que la Declaración Unilateral de Independencia (en adelante UDI) no fue más que una unilateral secesión de Serbia por parte de Kosovo y por tanto la UDI es nula y sin efectos legales tanto para Serbia como para el orden internacional.

d) La UDI, así como la generalidad de las acciones de la Instituciones Provisionales de autogobierno de Kosovo que se han seguido produciendo, son una flagrante violación de la Resolución 1244 (1999) y del régimen legal por ella establecido, dentro del cual se contempla la soberanía e integridad territorial de Serbia.

e) Ante estos hechos, Serbia (dice en su alegación inicial) ha reaccionado con prudencia y responsabilidad, intentando mantener la paz y la estabilidad en la región, y eligiendo el uso de la Ley frente a otras opciones unilaterales, como la imposición de sanciones económicas contra la provincia secesionista.<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> Ver “Constitutional framework for self-government in Kosovo”. UNMIK Regulation nº 2001/9. UNMIK/REG./2001/9 (15 de mayo de 2001).

<sup>355</sup> Artículo 1 de la Declaración de Independencia.

<sup>356</sup> Sin embargo sabemos que el boicot, más o menos velado a, por ejemplo, las exportaciones de productos procedentes de Kosovo ha sido una constante, llegando incluso al cierre de las fronteras ocurrido en julio de 2011.

Consecuentemente, y en base a estos argumentos principales, Serbia propuso a la Asamblea General de Naciones Unidas que recabara una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, sobre la legalidad, bajo la Ley Internacional, de la UDI.<sup>357</sup>

El 8 de octubre de 2008, durante la 63ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, se adoptó la Resolución 63/3 en la que se solicitaba al la Corte Internacional de La Haya una opinión consultiva al respecto. La Asamblea aprobó tal evento con solo seis votos en contra de la solicitud.<sup>358</sup>

Los términos concretos de la petición fueron: ¿Es la Declaración Unilateral de Independencia proclamada por las Instituciones Provisionales de Auto-gobierno de Kosovo acorde con la Ley Internacional?<sup>359</sup>

Esta Resolución fue trasladada a la CIJ (por medio de una carta del Secretario General) el 9 de octubre de 2009 y el 10 de octubre el Registrador de la CIJ dio noticia de su recepción a todos los Estados susceptibles de actuar ante la CIJ. El 17 de octubre la CIJ decidió que las Naciones Unidas y sus estados miembros podían aportar información sobre la cuestión y fijo el 17 de abril de 2009 como la fecha límite para tal aportación escrita y el 17 de julio de 2009 como el límite para una segunda aportación documental escrita para defender su posición al respecto de la cuestión.

Es importante destacar (y Serbia lo hace con énfasis) que la CIJ decide además que “Los Autores” de la UDI son considerados capaces de aportar información adicional sobre la cuestión, y así, son invitados a hacerlo, con los mismos límites temporales

---

<sup>357</sup> Ver UN Doc. A/63/195 (22 de agosto de 2008) y UN Doc A/63//L.2 de 23 de septiembre de 2008

<sup>358</sup> La votación se resolvió con 77 votos a favor, 6 en contra y 74 abstenciones. Se puede consultar en UN Doc. A/63/PV. 22 , de 8 de octubre de 2008, páginas 10 y 11.

<sup>359</sup> La Asamblea General de UN decidió tal petición en su Resolución 63/3 en base al Artículo 96 de la Carta de Naciones Unidas y de acuerdo al Artículo 65 del Estatuto de la CIJ.

establecidos para los Estados miembros de Naciones Unidas.

Es notorio que la autoproclamada “República de Kosovo” no estaba legitimada (según apuntó Serbia en una carta a la CIJ de fecha 14 de octubre de 2008) para comparecer ante la Corte y es destacable también que la CIJ, efectivamente, no permite la participación de la “República de Kosovo”, sino que invita a “Los Autores de la UDI”, a aportar sus contribuciones escritas.

Ya comenzando los razonamientos de sus premisas principales, la Delegación Serbia expone que “Los Autores” de la UDI son miembros de la Asamblea de Kosovo, la cual adoptó el documento (la Declaración de Independencia) el 17 de febrero de 2008.

La propia Asamblea de Kosovo es una de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo y tiene poderes limitados en el campo de política exterior, la cual debe ser siempre ejercida en coordinación con el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas.<sup>360</sup> Más aún, el Representante Especial se ha reservado la facultad de ejercer y dirigir la relaciones internacionales con otros Estados y con las Organizaciones Internacionales, en general, por ser necesario para la implementación de su mandato.<sup>361</sup>

En este sentido, indica la Delegación Serbia, que de acuerdo a la Resolución 1244 (1999) UNMIK ha actuado en lugar de Kosovo frente a la generalidad de las Organizaciones y conferencias internacionales así como frente al Tribunal Internacional para juzgar los crímenes de la antigua Yugoslavia<sup>362</sup> (en adelante ICTY), dándose estas actuaciones tanto antes como después de la autoproclamada

---

<sup>360</sup> Hoja de Ruta Constitucional, Artículo 5.6.

<sup>361</sup> Ibid Artículo 8.1

<sup>362</sup> Es práctica habitual del ICTY que las peticiones de garantías para la liberación provisional de acusados originarios de Kosovo se soliciten a UNMIK y no a ninguna de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo. Ver, por ejemplo “Juicio contra Haraqija and Morina, de 9 de febrero de 2009 (<http://www.icty.org/action/cases/4>)

independencia de Kosovo.<sup>363</sup>

Así, para las autoridades Serbias, la UDI debería encajar dentro de dos tipos de leyes internacionales, que pueden, a su vez, al menos conceptualmente, encuadrarse en dos categorías. La primera de ellas son todas aquellas normas que caen dentro del ámbito de la Ley general internacional. En segundo lugar estarían aquellas normas encuadradas dentro del régimen legal establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través de su Resolución 1244 (1999), que se ocupan de las regulaciones y decisiones de la Administración civil internacional en Kosovo.

Según Serbia, la UDI vulnera ambas categorías de normas, y es sobre esto mismo sobre lo que reclama la opinión consultiva de la CIJ.

En definitiva, los argumentos legales sobre los que Serbia fundamenta su demanda y solicitud de opinión consultiva a la CIJ (enfocada evidentemente hacia la declaración en sentido negativo sobre la adecuación de la UDI a la Ley internacional) son los siguientes:

La afirmación de que el caso de Kosovo es único y particular (“Sui Generis”) es tanto como un reconocimiento de la falta de cualquier base legal para la propia UDI.

En efecto, una serie de países<sup>364</sup> ha presentado ante la CIJ su postura razonando que el caso de Kosovo debe ser tratado como “sui generis” y no aplicable a ningún otro caso.

---

<sup>363</sup> Por ejemplo, UNMIK ha representado a Kosovo en la Conferencia Internacional del Trabajo el 12 de junio de 2008, también UNMIK ha representado a Kosovo en el Comité para los derechos sociales y culturales de 10 de noviembre de 2008, Igualmente lo ha hecho en las conferencias regionales para el establecimiento del Consejo de Cooperación Regional (27 de febrero de 2008)

<sup>364</sup> Ver declaraciones ante CIJ de, por ejemplo, Albania, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia, Reino Unido...

Serbia rebate este argumento, centrando su alcance. En primer lugar la afirmación de ser un caso “único” podría llevar la situación a estar de acuerdo con la Ley internacional. En segundo lugar, incluso si no estuviera de acuerdo con la Ley internacional la UDI podría ser permitida porque no constituye un precedente para otros casos de separatismo en los cuales las mismas normas internacionales estén en disputa. En opinión de la Delegación Serbia, ninguna de esas dos alternativas de interpretación puede ser aceptadas.

De forma que algunos países argumentan esta naturaleza de caso “sui generis” por la ausencia de argumentos o razones legales para justificar la pretendida secesión de Kosovo. En sí mismo, este razonamiento es claro para concluir que no existe base legal que sostenga la secesión, ni siendo caso único ni siendo caso general.

Otros Estados argumentan su postura favorable a la secesión de Kosovo en base a un pretendido derecho de autodeterminación, también basándose en la especial naturaleza “única” de proceso de Kosovo, y que por tanto la tal secesión (basada en el derecho de autodeterminación) del territorio debería ser permitida por la Ley internacional, ya que su especial naturaleza hace viable la aplicación de tal derecho en este caso.

Sin embargo, este argumento a favor de la secesión basado en el derecho de autodeterminación no puede admitirse, ya que el mencionado derecho de autodeterminación debe regirse por sus propias normas y no por la pretendida naturaleza “excepcional del caso de Kosovo”.

Por otro lado, sigue la exposición de Serbia, tendríamos que definir el “genero” que hace diferente al caso de Kosovo. Si por un lado consideramos que Kosovo es realmente Sui generis, entonces debemos concluir que su “génesis” es simplemente, o debe ser definida simplemente como “Kosovo”.<sup>365</sup>

---

<sup>365</sup> Debemos entender que el razonamiento de Serbia indica que existen diferentes maneras de creaciones de estados (génesis de estados), descolonizaciones, separaciones de un Estado

Este razonamiento debe ser el correcto si lo asociamos a la idea de caso único, de manera que no pueda repetirse, que no puedan existir otros “kosovos” que reclamen su independencia en el futuro. Esta podría ser la génesis del caso, del único caso. Si esta es en verdad la génesis del caso de Kosovo, entonces no es una categoría legal, sino una denominación política igualmente creada por puras razones políticas. En conclusión, Serbia considera que si se acepta esta “génesis” del caso de Kosovo, lo que realmente se está aceptando es el hecho de que Kosovo es considerado “sui generis” por ciertos poderes (Estados) que, por interés o conveniencia, han elegido (decidido) no aplicarle la Ley internacional y por ende no considerarlo como un precedente legal.

Si por el contrario el origen (la “génesis”) del caso de Kosovo es definido como una secesión que debe ser permitida por las circunstancias existentes (violaciones de los derechos humanos, administración prolongada de la Comunidad Internacional, fracaso de las negociaciones, falta de acuerdo del Consejo de Seguridad de UN...etc.) entonces debería estar encuadrado dentro de una categoría legal, y en este caso, ésta génesis de Kosovo podría aplicarse a cualquier otro caso similar en el futuro.

En definitiva, partiendo de los distintos aspectos que los Estados partidarios de la secesión han utilizado para defender la singularidad de la independencia de Kosovo como “sui generis”, la Delegación Serbia se encarga de demostrar que ninguno de los eventos o factores alegados a tal efecto justifican en modo alguno la legalidad de la UDI.

Así, la Delegación Serbia repasa sucintamente los diferentes factores que los distintos Estados partidarios del reconocimiento de Kosovo, han argüido en sus escritos ante el CIJ para demostrar la singularidad del caso de Kosovo y estos son;

---

preexistente, unificaciones, disoluciones de Estados...etc. Cada una sería una “génesis” diferente, ya ahora Serbia busca, en su razonamiento descubrir la “génesis” de Kosovo, ya que no se encuadra en ninguna de las anteriores.

1) En primer lugar, el hecho de que Kosovo era una provincia autónoma encuadrada en la República de Serbia es un argumento que justamente juega en contra de la secesión de Kosovo, tanto si observamos razones de acuerdo con la Ley Internacional como si atendemos a la propia normativa interna o constitucional de Serbia. Así, en cuanto a la normativa internacional, nunca se reconoce el derecho de secesión de una provincia o región que pertenece a una nación como tal reconocida por la comunidad internacional, (con las excepciones y consideraciones que hemos analizado en el capítulo 11.2 de esta tesis). Por otro lado, y en cuanto a derecho interno se refiere, según la Constitución de Yugoslavia de 1974, solo las naciones de la antigua Yugoslavia tenían reconocido el derecho a la secesión. En este sentido, cuando la antigua Yugoslavia se encontraba en pleno proceso de desintegración ni en la Conferencia de Paz ni en la Comisión de Arbitraje (Badinter) se contempló la posible independencia o capacidad de secesión de Kosovo.

2) En segundo lugar, es bien conocido que en el mundo existen multitud de Estados que, a su vez, albergan provincias o comunidades autónomas, que ocupan zonas claramente determinadas de territorio. Sin embargo, no existe ninguna norma internacional que se pueda aplicar a esas zonas y que permitan excluirlas de la aplicación de principios tales como la integridad territorial, la autodeterminación, la no intervención, y sus corolarios, los cuales se aplican a esas zonas autónomas de la misma manera que al resto del territorio del Estado al que pertenecen.

También se argumenta el hecho de la ruptura violenta y no consensuada de Kosovo respecto de Serbia.

Es curioso, argumenta la postura Serbia, que un evento ocurrido hace cerca de 20 años, que desembocó en la existencia de varios Estados y considerado definitivamente cerrado por la Conferencia de Paz y su Comisión de Arbitraje (Comisión Badinter) con el nacimiento de la nueva República de Yugoslavia (la cual incluía a Kosovo como parte de Serbia) se invoque para justificar la



proclamación de la secesión de Kosovo.

Si este argumento fuera válido, se podría aplicar a cualquiera de las otras Entidades resultantes de la descomposición de la antigua Yugoslavia. El factor de desequilibrio que podría resultar de este razonamiento es tan evidente que no es argumento para justificar la singularidad de Kosovo.

3) Un tercer argumento para destacar la singularidad del caso de Kosovo es el hecho de las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el territorio entre 1989 y 1999. No hay duda de que existieron unas graves violaciones de los derechos humanos entre 1989 y 1999 en el territorio de Kosovo. Sin embargo esta es un aspecto de una más compleja situación que desafortunadamente no es sólo aplicable al caso de Kosovo.

Se debe recordar que desde 1991 los separatistas albano-kosovares rechazaron participar en las estructuras de gobierno y crearon sus propias “estructuras gubernamentales paralelas”, siendo, de alguna manera, toleradas por las Autoridades Serbias. Igualmente es necesario destacar que esas graves y persistentes violaciones de los derechos humanos dirigidas a las minorías han sido tristemente reproducidas en diferentes partes del mundo, y no solo en el territorio de la antigua Yugoslavia.

Ciertamente, las violaciones de los derechos humanos deben ser examinadas tanto a nivel estatal como a nivel individual, aunque de ninguna forma, en ninguno de los niveles a los que se puedan analizar permiten justificar la secesión. En definitiva, la violación de los derechos humanos no es un caso único en Kosovo y no justifican su secesión.

4) En cuarto lugar, se ha argumentado que el hecho de que Kosovo se encuentre bajo administración internacional desde 1999, es un factor más que acentúa el carácter singular del caso de Kosovo. Este argumento olvida que, en efecto, Kosovo ha estado (y continúa estando) bajo administración internacional, y que de hecho, la Resolución 1244 (1999) contempla tanto la propia administración internacional como el hecho de la preservación de la integridad territorial de Serbia, es decir, del Estado que continúa ostentando

la soberanía sobre Kosovo. Aún más, Kosovo no es el primer territorio que forma parte de un Estado soberano y que se encuentra bajo administración internacional, y probablemente no será el último.<sup>366</sup>

5) Se argumenta igualmente el hecho de que Serbia no administra el territorio desde 1999.

Este argumento es el corolario del inmediatamente anterior que hemos tratado e igualmente choca frontalmente con la Resolución 1244 (1999). El argumento básico es que esta ausencia de administración por parte de Serbia desde 1999 del territorio de Kosovo ha creado un “hecho irreversible”<sup>367</sup> que fatalmente conduce a la secesión del territorio. Si este fuera un argumento válido, indica la postura de Serbia, no sería necesaria ninguna negociación para determinar el futuro estatus de Kosovo, cosa que sabemos que no ocurre. En cualquier caso, aceptar este razonamiento es tanto como asimilar en una misma categoría jurídica una simple administración de un territorio a su independencia.

6) Un sexto argumento (como demostrativo de la singularidad del caso de Kosovo) es que la independencia ha sido considerada como una opción.

Es evidente que el hecho de que la independencia sea una de las opciones a considerar no puede “per se” justificar ningún proceso de independencia en el mundo actual. Esto no es un caso singular. Existen otros casos en el mundo donde la independencia es una opción considerada como solución para poner fin a un conflicto, pero otras opciones son también consideradas igualmente, y la independencia no es la primera ni la única, tal y como ocurre (según argumenta la Delegación Serbia) en el caso de Kosovo.

7) Existe otro razonamiento (en la línea de singularizar el caso de Kosovo) que arguye que las negociaciones tocaron a su fin y que no quedaba otra

---

<sup>366</sup> Autoridad transitoria de Naciones Unidas (UNTAES) en Eastern Slavonia, Baranja y Western Sirmium.

<sup>367</sup> Es, por ejemplo, la postura de Francia en su escrito ante el CIJ.

opción que la independencia.

Los defensores de este argumento sustentan que la UDI está de acuerdo con la Ley Internacional puesto que se trata de una “ultima ratio”, es decir, la postrera forma de resolver la situación, dado el fracaso de la negociación efectuada y el agotamiento de cualquier otra solución. En cualquier caso, la postura Serbia contra argumenta diciendo que existen en el mundo numerosos casos de disputas territoriales que no se han solventado de manera exitosa después de mucho más de dos años de negociaciones. Que el hecho de que una de las partes considere terminadas las conversaciones no da derecho a imponer a la otra el fin de las mismas. Sería tanto como pensar que Kosovo es el único caso en el que una propuesta formulada por el Secretario General de Naciones Unidas no ha sido aceptada por las partes en disputa. Chipre es un caso paradigmático de esta misma situación. Aceptar tal argumento es tanto como decir que si la propuesta del mediador no es admitida por una parte, la otra simplemente la puede imponer. Esta es una transformación inaceptable del papel y el alcance de lo que este documento (negociación) pretende, y consecuentemente hace inestable todo el completo sistema de desarrollo de negociaciones por disputas territoriales establecido en base a las normas de Naciones Unidas.

8) Se invoca también el respeto a la voluntad mayoritaria del Pueblo de Kosovo.<sup>368</sup> Sin embargo, la postura serbia es de distinguir entre los derechos de las minorías (que es como Serbia considera a los albaneses de Kosovo dentro del conjunto del Estado Serbio) con el derecho a la autodeterminación de esa minoría. Es decir, Serbia considera a su Estado como un conjunto de población multiétnica, en la que una minoría (albaneses de Kosovo) que se distingue por su religión y su adscripción a una determinada zona geográfica (Kosovo) dentro del conjunto del territorio del Estado (Serbia) aspira al derecho de autodeterminación, cosa que Serbia no admite al considerarla (a esa minoría) como parte del pueblo multiétnico que conforma el Estado serbio.

9) Otro argumento que esgrimen los partidarios de la independencia de Kosovo, y que según ellos ampara la tesis de la singularidad de Kosovo es la total ausencia de cualquier otra solución (que no sea la independencia) para solventar el conflicto. Ante esto, Serbia argumenta que su propuesta de convertir a Kosovo en una zona con la más sustancial autonomía fue rechazada de plano, tanto por el Enviado Especial (Mr. Ahtisaari) como por los dirigentes albaneses de Kosovo. De cualquier forma, insiste la Delegación Serbia, el hecho de que algunos Estados consideren que la independencia es la mejor (única) solución para Kosovo no transforma esta opinión política en una base legal.

10) Por último, la Delegación Serbia intenta desmentir el pretendido apoyo de Naciones Unidas y de la Comunidad Europea a la UDI.

En este sentido, Serbia argumenta que es bien conocido que el Secretario General de Naciones Unidas (que tiene la responsabilidad directa de administración del territorio de Kosovo) ha adoptado desde siempre una estricta neutralidad en el caso. Por su parte, la UE no ha adoptado una política común frente a la UDI, y los escritos presentados ante el CIJ de diversos países miembros en sentido opuesto a la independencia, son el claro ejemplo de la falta de ese pretendido apoyo institucional por parte de la UE a la UDI. Es más, EULEX ha sido desplegado en Kosovo bajo el paraguas de la Resolución del Consejo de Seguridad 1244 (1999) y no bajo ningún acuerdo tomado con las autoridades provisionales de Kosovo.

Por todo ello y por algunos hechos más, no cabe, según Serbia, considerar a Kosovo como un caso singular (“sui generis”) y cuya solución (la independencia) no se pueda considerar como un precedente que sirva de “hoja de ruta” a posteriores veleidades secesionistas en otras partes del mundo.

Para Serbia, Kosovo es un caso más, general, y que debe encuadrarse en las normas

---

<sup>368</sup> Alegaciones de Japón e Irlanda, por ejemplo.

generalmente aceptadas por las leyes internacionales y solucionarse según éstas.

Concluye Serbia que la mera aceptación de que la UDI no sienta precedente, ciertamente no lo asegura en tal sentido. De hecho puede crear precedente en las apetencias secesionistas sin consentimiento del Estado originario. Puede crear precedente en la extensión del principio de autodeterminación a las minorías. Puede crear precedente en el sentido de abrir una puerta frente la Resolución del Consejo de Seguridad adoptada bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Puede crear precedente en el sentido de no respetarse las garantías acordadas por Naciones Unidas frente a los Estados miembros. Por último, puede crear precedente para el caso de que si existe una disputa (sobre este tema) una de las partes pueda imponer su punto de vista a la otra si falla la negociación.

Es evidente que el razonamiento de que Kosovo es un caso “Sui Generis” ha constituido el principal argumento esgrimido por los partidarios de la UDI para justificar tanto el proceso como la propia declaración de independencia. Es claramente un razonamiento que a la vez permite soslayar la legalidad de la UDI, y en cualquier caso, si eso es rebatido, argumentar que “no hay peligro” ya que es un caso irrepetible y que no puede ser replicado en otras situaciones parecidas.

Complementariamente, Serbia argumenta otra serie de razonamientos para demostrar la ilegalidad de la UDI. Sucintamente estos son:

a) La UDI es contradictoria con el Principio del Respeto a la Integridad Territorial de los Estados.

Nos remitimos a lo ya descrito en esta tesis<sup>369</sup> sobre este principio largamente reconocido en la Ley internacional que, al fin y al cabo, es el mismo razonamiento que emplea Serbia en su defensa y que rebate los principales argumentos que emplean los partidarios de la UDI (entre estos argumentos, los principales son que el Principio de la Integridad Territorial no se aplica para los conflictos internos, que la referencia al Principio de

Integridad Territorial recogido en la Resolución 1244 (1999) es temporal y que a su vez, esta referencia al Principio de Integridad Territorial aplicaba en el ámbito de la Antigua Yugoslavia, pero no para Serbia)

b) Tampoco el derecho de autodeterminación y/o el Principio de la “Secesión como Remedio”, justifica la UDI. Sucintamente, podemos afirmar que el derecho de autodeterminación de los pueblos se encuentra regulado en la Ley internacional bajo determinados supuestos, que según la opinión de Serbia no pueden ser aplicados al caso de Kosovo.<sup>370</sup>

Así, el derecho de autodeterminación de los pueblos comporta una doble dimensión, externa e interna. Además toda interpretación de un principio fundamental del Derecho internacional debe seguir claramente criterios sistemáticos (como muestra la Resolución 2625 (XXV)<sup>371</sup> de la Asamblea General y la propia jurisprudencia emanada de la CIJ<sup>372</sup>) y que hemos comentado en este mismo sentido en el mencionado epígrafe 11.2.1 de este trabajo.

A la vista de esto, debemos destacar que la Resolución 1244 establece un equilibrio entre dos principios fundamentales aplicables (la soberanía e integridad territorial de la RFY y el principio de autodeterminación de Kosovo) y el régimen de autodeterminación de Kosovo constituye una forma de ejercicio del principio de autodeterminación de naturaleza interna, dentro del marco del régimen internacional establecido por el Consejo de Seguridad.

---

<sup>369</sup> Ver Capítulo 11.2.2 de esta Tesis

<sup>370</sup> Ver Capítulo 11.2.1 de esta Tesis

<sup>371</sup> Disposición general 2, párrafo 1 de la Resolución 2625 (XXV)

<sup>372</sup> Sahara Occ. Avis consultatif, CIJ Recueil 1975, p 33; Actividades militares y paramilitares en Nicaragua, CIJ, Recueil 1986 párrafo 202 y siguientes, 212 y siguientes, y 242; Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, avis consultatif, CIJ Recueil 2004, pag 171, párrafo, 88-89; Actividades armadas en el territorio del Congo, CIJ, Recueil, 2005, página 168, párrafo 162-165.

En cuanto a la postura defendida por algunos países participantes de la posibilidad del ejercicio del derecho de autodeterminación contemplado desde su dimensión exterior, es decir, que la grave situación de violación de los derechos humanos que se dio en Kosovo, así como los derechos de las minorías (también violentados en aquellas turbias fechas anteriores a la intervención de la comunidad internacional) y la aplicación del derecho humanitario puedan ser causa suficiente para la defensa de la “secesión como remedio”, y como consecuencia inmediata, la legitimación de la declaración de independencia debemos, frente a esta posición, esgrimir el argumento de que la defensa de los derechos fundamentales del hombre (y por ende de las minorías y de la aplicación del derecho humanitario) ya está tomado en consideración por el Consejo de Seguridad en el momento de adoptar la Resolución 1244 y el establecimiento del régimen de autoadministración de Kosovo, donde, precisamente, uno de los objetivos es la instauración de un sistema de reconocimiento y de protección de los derechos del hombre (comprendiendo también a las minorías).

En conclusión, y según la visión serbia del asunto, partiendo incluso de la hipótesis (forzada) de que la “secesión como remedio” fuera admisible dentro del derecho internacional esta no sería aplicable al concreto caso de Kosovo, ni siquiera teniendo en cuenta el hecho de las minorías<sup>373</sup>.

c) La UDI es contraria al Régimen legal establecido por el Consejo de Seguridad de UN mediante su Resolución 1244 (1999).

---

<sup>373</sup> Vale la pena citar el informe elaborado por la Comisión independiente sobre el conflicto de Georgia (encargado por el Consejo de La UE en 2008), Vol I, Pag. 17, Párrafo 11 (<http://www.ceiig.ch/Report.html>), “...International law does not recognise a right to unilaterally create a new estate base don the principle of self-determination outsider the colonial context and apartheid. An extraordinary acceptance to secede under extreme conditions such as genocide has so far no found general acceptance...”

En primer lugar, señala la postura Serbia, a todos los efectos, la declaración unilateral de independencia producida en febrero de 2008 es un acto ultra vires, incompatible con un régimen de administración internacional provisional, por mucho que éste desarrolle una situación de autonomía.

En este sentido, es de común acuerdo que la Resolución 1244 (1999) está todavía en vigor, con lo que las obligaciones que establece para los principales actores del proceso están, evidentemente, vigentes a la fecha en la que se produjo la Declaración de independencia de Kosovo, y entre las mismas se cuenta, por cierto, el respeto a la integridad territorial de Serbia.

En definitiva, ¿Cuáles son las premisas que se contienen en la mencionada Resolución 1244 (1999)?, en primer lugar, se buscaba poner fin al conflicto (regular la finalización que militarmente se produjo) mediante la adopción de garantías jurídicas para salvaguardar los derechos humanos de los habitantes de Kosovo, dibujar un panorama (una hoja de ruta) que permitiera el desarrollo de un proceso político que desembocara en una solución consensuada del conflicto, pero todo ello bajo el paraguas de la administración internacional que supervisara la actuación de las autoridades provisionales de Kosovo y, muy importante, sin menoscabo de la preservación del Principio de Soberanía e Integridad territorial de Serbia, que incluye a Kosovo como parte integrante de ese Estado.

En relación con todo ello, la UDI viola, en opinión de Serbia tanto el espíritu como el tenor de la Resolución 1244 (1999) porque a) está emitida por una autoridad provisional que carece de competencias para ello, b) viola el principio de Soberanía e Integridad territorial de Serbia, contemplado en la Resolución 1244 (1999), c) solo el Consejo de Seguridad de UN puede dar por finalizado el desarrollo del proceso político tendente a fijar un estatus para Kosovo, d) la no actuación del Representante Especial de UN (en el sentido de reprobación de la UDI) no puede justificar la validez de la UDI, ni justificar su adecuación a lo reglado por la Resolución 1244 (1999).



Así hemos repasado la postura defendida por Serbia ante el CIJ, que intenta, basándose sobre todo en lo regulado por la propia UN mediante su Resolución 1244 (1999) obtener una sentencia que declare la ilegalidad, o al menos, la no adecuación de la UDI a la Ley Internacional.

Sin duda, en nuestra opinión, las razones jurídicas que esgrime Serbia son suficientemente sustentadoras de tal conclusión. Es innegable que (como veremos al final de esta tesis) la solución se decanta por argumentos políticos y de conveniencia internacional, pero debemos admitir que jurídicamente parecen mucho más sólidos los expuestos por Serbia que los que (a continuación vamos a detallar) expone Kosovo.

### **12.3.2. La Declaración de La República de Kosovo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.**

Debemos ahora exponer y analizar los puntos clave de la alegación de la República de Kosovo ante la CIJ, como respuesta a la demanda evacuada por la República de Serbia que argumenta la ilegalidad de la declaración de independencia de Kosovo.

En primer lugar, podemos conocer los argumentos clave defendidos por las autoridades de Kosovo para sustentar su declaración de independencia y contestar a las demandas de Serbia y estos son:

- a) Kosovo es un caso excepcional, dadas las especiales circunstancias de emergencia en las que se ha desarrollado su historia reciente, y que es difícilmente replicable en otro escenario.
- b) Bajo la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1244 (1999) Serbia fue excluida de cualquier rol en el gobierno de Kosovo, siendo esta tarea desarrollada por UNMIK y por las propias instituciones kosovares, tuteladas por UNMIK, desde 1999 hasta hoy.

c) La mencionada Resolución 1244 (1999) propiciaba un proceso político para alcanzar un estatus final en Kosovo y que debía depender de la voluntad del pueblo kosovar sin contar con el consentimiento de Serbia.

El proceso político fue liderado por el Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas, el cual desarrolló largas negociaciones durante un extenso período de tiempo para concluir finalmente que cualquier negociación añadida llevaba a un “callejón sin salida”, que el mantenimiento del “status quo” del propio estatuto era insostenible por mas tiempo y que la independencia era la única solución viable.<sup>374</sup>

e) La declaración de independencia de Kosovo, tal y como hemos apuntado anteriormente, es el último acto de la no consensuada (es decir, forzada) disolución del la antigua Yugoslavia. De hecho, para las autoridades kosovares, la destrucción de la autonomía kosovar en 1989 por parte de Serbia, fue un elemento importante en la cadena de eventos que desembocaron en el colapso de Serbia.<sup>375</sup>

f) De hecho, antes de la ruptura de la antigua Yugoslavia, Kosovo mantenía una doble naturaleza “de facto”. Por un lado era una unidad constituyente de la Federación (con equivalentes prerrogativas a las de las otras 6 repúblicas federadas) y por otro era una provincia autónoma dependiente de Serbia. Con la desintegración de la Federación, las garantías constitucionales no se restablecieron. Así la brutal forma en la que Serbia destruyó la autonomía kosovar, los eventos de los años 90 y los términos en los que se estableció la Constitución de la República de Serbia en 2006, no dejaban otra salida a Kosovo que la independencia, de la misma manera que otras antiguas repúblicas de la extinta Yugoslavia, alcanzaron su propia independencia, reconocida, por cierto por la Comunidad Internacional en su práctica

---

<sup>374</sup> Martii Ahtisaari en su Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo, 5 de marzo de 2007.

<sup>375</sup> Declaración de Kosovo ante el CIJ, 17 de julio de 2009, Parte IV (sumario y conclusión), página 126.

totalidad.

- g) El deseo del pueblo de Kosovo de determinar libremente su estatus político viene de muchos años atrás. Este deseo quedó claro a todos los participantes en la Conferencia de Rambouillet en 1999, y fue reconocido en el Documento resultante como uno de los elementos clave (la libre decisión del pueblo kosovar) de la futura resolución del estatus final de Kosovo.<sup>376</sup> Así se reconoció después de la intervención militar de la OTAN y la finalización del conflicto armado en 1999, cuando la Resolución 1244 (1999) expresamente se refiere a los Acuerdos de Rambouillet, al igual que también ha sido reconocido a lo largo de la administración UNMIK en Kosovo y finalmente durante las extensas negociaciones del estatus final de Kosovo. Los principales participantes en ese proceso, tales como el Grupo de Contacto, repetidamente señalaron que el estatus final de Kosovo debería ser tal que pudiera ser aceptado por el pueblo de Kosovo.
- h) En este sentido, los crímenes contra la humanidad y los abusos contra los derechos humanos sufridos por el pueblo de Kosovo en 1998 y 1999 reforzaron los anhelos de independencia y su deseo de no reincorporación a Serbia.<sup>377</sup>
- i) Las negociaciones para decidir el estatus final de Kosovo habían caído en un “impasse” desde fin de 2007. Su prolongación en el tiempo podría haber sido un factor altamente peligroso que podría haber desembocado en una grave desestabilización de Kosovo e incluso de las regiones (países) colindantes. En

---

<sup>376</sup> Conferencia de Rambouillet. Capítulo 4, punto 4.4 de este trabajo.

<sup>377</sup> El pueblo de Kosovo ha sufrido abusos contra los derechos humanos en 1912, en la década de 1920 y 1930, entre 1945 y 1966 y durante las décadas de los años 1980 y 1990, culminando en la limpieza étnica de 1998-1999. Para los Kosovares, estas actuaciones son el resultado de una deliberada política de las autoridades serbias. Como prueba, se refieren a las declaraciones emitidas en el Juicio contra Milutinovic, de 26 de febrero de 2009, en el Tribunal contra los Crímenes de Guerra de la Antigua Yugoslavia.

efecto, en diciembre de 2007 las negociaciones para la resolución del estatus final de Kosovo estaban en un punto muerto. Este hecho era reconocido tanto por Ahtisaari (el Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas) como por la “Troika” negociadora y por el propio Secretario General de Naciones Unidas. En este sentido no valía la pena seguir con una negociación atascada, con un resultado incierto que no hacía más que alentar de forma contradictoria las expectativas del pueblo kosovar, por un lado, y por otro fomentar, la tesis de las autoridades serbias de que la negociación y el proceso en general estaban condenados al fracaso. Por todo ello, la declaración de independencia de Kosovo del 17 de febrero de 2008 otorga al pueblo kosovar la certeza de la instauración de una Constitución en Kosovo, el establecimiento de un autogobierno con instituciones propia y funcionales, el reconocimiento internacional de Kosovo y su admisión en las organizaciones internacionales, y sobre todo, deja claro al pueblo de Kosovo que su independencia es un hecho irreversible. Todo ello es independiente de que, según expresan las autoridades kosovares<sup>378</sup> la República de Kosovo se reafirme en su deseo de buenas relaciones de vecindad con Serbia. Insiste en que siempre serán bienvenidas conversaciones con la República de Serbia siempre que éstas traten sobre asuntos de mutuo interés y se basen en relaciones entre iguales, es decir, entre dos estados independientes y soberanos. Por otra parte, la República de Kosovo no admitirá nunca conversaciones sobre asuntos que infieran en la cuestión de su soberanía e independencia.

- j) En cuanto al reconocimiento internacional, desde el 17 de febrero de 2008, muchos estados han reconocido a Kosovo como un estado independiente y soberano, mientras que otros muchos están dando los pasos necesarios para tal reconocimiento. Además, la mayoría de los países europeos han reconocido a la República de Kosovo, incluyendo a sus más cercanos vecinos, con la excepción de Serbia, claro está. Parece claramente admitido para Europa, en general, que el reconocimiento de Kosovo como un estado

---

<sup>378</sup> Declaración de Kosovo ante el CIJ de julio de 2009, conclusiones, página 128.

soberano e independiente es un importante factor determinante para la paz y la estabilidad en la región. Por otro lado, desde la declaración de independencia, Kosovo ha dado importantes pasos para implementar en su modo de gobernar aspectos tales como el respeto a las normas internacionales, la cooperación con las instituciones internacionales, la protección a las minorías, de acuerdo a las normas internacionales y sobre todo el principio de la primacía de la ley. Por todo ello, Kosovo ya participa, como estado soberano e independiente en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de relaciones diplomáticas con otros miembros de la Comunidad Internacional. Particularmente es destacable que a finales de junio de 2009, Kosovo se convirtió en miembro del FMI y del Banco Mundial. De hecho, Kosovo ha recibido (y sigue recibiendo) ayuda económica de gran parte de la Comunidad Internacional, incluso ayuda proveniente de aquellos países que no han dado todavía el paso formal de reconocer la independencia de Kosovo.

- k) Por último, y como punto final de las claves de la presentación de Kosovo ante el TIJ, las autoridades kosovares entienden que el futuro común para Kosovo y Serbia conduce a su inclusión como socios de la Unión Europea. En su Informe Oficial de noviembre de 2008, el Consejo de Seguridad recogió favorablemente la continuación de los esfuerzos de la Unión Europea para avanzar en la perspectiva de una visión global de los Balcanes occidentales, como una contribución decisiva para la consecución de la paz y la estabilidad en la zona.<sup>379</sup> Mientras tanto, el desarrollo de unas relaciones de buena vecindad entre Kosovo y Serbia, como sería normal entre estados vecinos, podría propiciar un progreso “mano a mano” de ambos países para lograr una total integración en las instituciones europeas, incluyendo la UE y el Consejo de Europa. Para la Delegación kosovar ante el TIJ, esto sería el ejemplo de una visión positiva, una visión de futuro y no un retorno al pasado.

---

<sup>379</sup> Informe del Presidente del Consejo de Seguridad de N. U. de 26 de noviembre de 2008 (Dossier n.º 91)

Una vez conocidos los puntos claves de la postura de Kosovo, debemos centrarnos en detallar los principales argumentos legales y jurídicos que presentan las autoridades kosovares y con los cuales pretenden sustentar la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo. Estos son:

a) En primer lugar, y como asunto de procedimiento, la cuestión propuesta a la Corte no debe prosperar, en opinión de la Delegación de Kosovo porque la cuestión planteada por parte de Serbia no indica como la opinión del CIJ debe asistir a la Asamblea General de Naciones Unidas. El propósito de la cuestión, en sí, parece ser parte de la estrategia de Serbia para influir en los distintos estados sobre el reconocimiento de Kosovo como estado independiente. Además, la Corte en el ejercicio de su jurisdicción consultiva no está encargada de proporcionar consejo legal a cualquiera que se lo pueda pedir, la Corte tiene como misión aconsejar legalmente a los órganos políticos de las Naciones Unidas y a las Agencias Especiales, en las materias de su competencia.

b) Igualmente en opinión de las autoridades de Kosovo, la cuestión interpuesta ante la Corte es de un limitado alcance, ya que se centraliza en una declaración particular, (la declaración de independencia) realizada por personas concretas y en un determinado momento. Esto ha sido reconocido por la propia Serbia, el autor de la demanda y el único “patrocinador” de la misma en la Asamblea General de Naciones Unidas.<sup>380</sup>

Abundando en esto, la cuestión planteada es argumentativa y prejudicial, y estos elementos deben ser desatendidos por la Corte. La cuestión planteada ha sido diseñada por un solo estado (Serbia) que no ha admitido ninguna modificación en sus argumentativos y prejudiciales elementos. La demanda caracteriza, por ejemplo, a la Declaración de Independencia de Kosovo, como “unilateral”, un término que, en la mejor de las interpretaciones, sería para este caso superfluo, y en su peor entendimiento sería sinónimo de “ilegal”.

Mas allá, la demanda sugiere (incorrectamente) que la Declaración de Independencia de Kosovo fue adoptada por “Las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo”, cuando en realidad la Declaración de Independencia ha sido un acto votado y firmado por los representantes democráticamente elegidos por el pueblo de Kosovo, actuando de manera totalmente independiente de la Asamblea del PISG.<sup>381</sup>

- c) Por otro lado, la demanda parece, (injustificablemente para las autoridades de Kosovo) asumir que existen normas de Derecho internacional que regulan lo relativo a las declaraciones de independencia, cuando, de hecho, la Ley o el Derecho internacional no regula de modo alguno tales declaraciones.

No existen pues normas de Derecho internacional que prohíban la promulgación de una declaración de independencia. El Derecho Internacional no prohíbe la promulgación de las declaraciones de independencia. Aún mas, la promulgación de una declaración de independencia es entendida como un hecho concreto, que en combinación con otros eventos y factores, puede o no desembocar en el nacimiento de un nuevo Estado. Solamente si nace el nuevo Estado, es cuando éste queda bajo las normas internacionales, que, entonces si, regularan sus derechos y obligaciones.<sup>382</sup>

Consecuentemente, para la Delegación kosovar, la Declaración de Independencia de Kosovo del 17 de febrero de 2008 ha sido un hecho puntual, que no contravino ninguna norma o ley aplicable del Derecho Internacional, y en este sentido, fue acorde con la Ley y el Derecho Internacional.

---

<sup>380</sup> General Assembly Resolution, 63/3.

<sup>381</sup> PISG. Siglas en inglés de “Provisional Instituciones of Self-Government”.

<sup>382</sup> De hecho, éste es el argumento principal que la CIJ utiliza para eludir un pronunciamiento concreto sobre la legalidad o no de la UDI.

d) En cuanto al argumento esgrimido por Serbia sobre la violación de los principios de Soberanía e integridad territorial, la postura de la Delegación kosovar indica que los mencionados principios de soberanía y la integridad territorial no contienen ninguna una regla que prohíba la promulgación de una declaración de independencia. Es mas, este principio se aplica únicamente en las relaciones entre Estados,<sup>383</sup> esto es un hecho sobradamente demostrado (para la Delegación kosovar) en la amplia Jurisprudencia del CIJ sobre el asunto. Más aun, el Principio de Soberanía e Integridad territorial regula la prohibición, concretamente, del uso de la fuerza por parte de un estado en contra de la soberanía, integridad territorial e independencia política de otro, o incluso más específicamente, contra la alteración de las fronteras internacionalmente establecidas de ese otro estado. Es decir, este principio no está creado para proteger a un estado contra los desarrollos internos, tales como la promulgación de una declaración de independencia. Consecuentemente, para las autoridades kosovares, Serbia no puede invocar el principio de soberanía e integridad territorial contra el pueblo de Kosovo, sus representantes democráticamente elegidos y su Declaración de Independencia.

e) En cuanto a si el pueblo de Kosovo tenía el derecho a promulgar su Declaración de Independencia, no es necesario que la CIJ estudie si la Declaración de Independencia del 17 de febrero de 2008 reflejaba el derecho de autodeterminación del pueblo de Kosovo y si tal derecho era sostenible o no. La demostración es la constante petición de ese derecho de auto gobierno del pueblo de Kosovo ejercida ante las autoridades serbias desde 1989 y hasta la misma fecha de la Declaración de Independencia (como demuestra la misma Constitución de la República de Serbia de 2006) en conjunción con las violaciones de los mas elementales derechos humanos y crímenes de guerra perpetrados contra el Pueblo de Kosovo hacen que el Pueblo de Kosovo esté legitimado para que sea internacionalmente reconocido su derecho de

---

<sup>383</sup> Literalmente, la declaración de Kosovo (Parte IV, sumario y conclusiones) indica esta frase, sin ampliar los datos sobre la Jurisprudencia del CIJ citada.



autodeterminación y pueda así, legítimamente también, declarar su independencia de Serbia. Ninguna ley internacional puede prohibir (y de hecho no prohíbe) tal conclusión, basada en tales argumentos.

- f) Respecto a la adecuación de la Declaración de Independencia de Kosovo a la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, indican las autoridades kosovares distintos aspectos en su alegación ante el CIJ.

En primer lugar la Declaración de independencia no contraviene la mencionada Resolución 1244 (1999), la cual, por cierto, preveía un proceso político que incluía la posibilidad de la independencia de Kosovo, si era éste el deseo del pueblo

En efecto, la Resolución 1244 (1999) no solo no prohibía la promulgación de una declaración de independencia, sino que establecía una hoja de ruta, por medio de un estatus de neutralidad que incluía la posibilidad de que Kosovo emergiera como un estado independiente, como consecuencia de ese proceso político.

Debemos remontarnos a las negociaciones que tuvieron lugar en Rambouillet, previas a la adopción de la Resolución 1244 (1999), en las que tanto la República Federal de Yugoslavia como Serbia intentaron incluir que el estatus final de Kosovo solo podría ser como una región autónoma, dependiente de Serbia. Esos esfuerzos resultaron baldíos, ya que el texto final de las negociaciones de Rambouillet contenía la cláusula de que el estatus final de Kosovo debería reflejar el sentir del pueblo de Kosovo. Aunque los Acuerdos de Rambouillet no fueron admitidos por la República Federal de Yugoslavia/Serbia, si que constituyeron la piedra de toque sobre la cual se identificó la Resolución 1244 (1999).

Nada en el texto de la Resolución 1244 (1999), insiste la Delegación kosovar

ante el CIJ, adelanta que la independencia será el resultado final del estatus de Kosovo. La parte operativa de la Resolución 1244 (1999) hizo previsión para un período interino durante el cual Kosovo se colocaría bajo la administración internacional. Así, la Resolución 1244 (1999) no prejuzgaba ninguna solución final para el estatus de Kosovo, ni autonomía ni independencia.

Verdaderamente, la Resolución y el proceso político que en ella se establecía fué caracterizado por el Secretario General de Naciones Unidas, como una hoja de ruta neutral. Sin embargo, mientras cualquier tipo de solución era posible, lo único que si quedaba claro era que cualquiera que fuera la solución final para Kosovo, ésta quedaba fuera del consentimiento o de la aprobación de Serbia. Por eso mismo, UNMIK fue la encargada de facilitar el proceso político, que partiendo de los Acuerdos de Rambouillet, como inspiración fundamental, condujeran a un proceso dirigido ante todo por “la voluntad del Pueblo de Kosovo”.

Es decir, en opinión de la Delegación kosovar, las referencias contenidas en la Resolución 1244 (1999) a la integridad territorial de Serbia (o de la República Federal de Yugoslavia) deben ser interpretadas y entendidas como referencias a las relaciones entre estados, y en modo alguno como algo exclusivamente referido al mencionado Proceso político “encargado” por la propia Resolución 1244 (1999). Por lo tanto esas referencias tampoco prejuzgaban la solución final del Proceso político del estatus para Kosovo.

- g) Otro razonamiento o argumentación legal expuesta por la Delegación kosovar es el hecho de que el Proceso encargado por la Resolución 1244 (1999) finalizó en 2007, cuanto los representantes de Naciones Unidas determinaron que la independencia era la única solución viable.

En 2005 el Secretario General de Naciones Unidas, después de consultar al Consejo de Seguridad lanzó el Proceso político para la determinación del estatus final de Kosovo. La conclusión de ese proceso fue emitida por el

Enviado Especial Naciones Unidas (encargado por el Secretario General), Sr. Ahtisaari, que indicó que “la posible solución pactada sobre el resultado final para Kosovo ha llegado a su fin. La única opción viable para Kosovo es la independencia”.<sup>384</sup> Una vez aceptado por el Secretario General de Naciones Unidas que posteriores negociaciones serían infructuosas y que la independencia es la única opción viable, no se puede decir que la Declaración de Independencia, efectuada por los representantes democráticamente elegidos por el pueblo de Kosovo contraviene la Resolución 1244 (1999). Es mas, debemos de considerar (insiste la Delegación kosovar) que la Declaración de Independencia era un paso obvio y necesario en el Proceso para obtener un documento final para el estatus de Kosovo. Un Documento que emana directamente de las conclusiones no de cualquier persona, sino del Secretario General de Naciones Unidas y de su Enviado Especial, a su vez, mandatados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para liderar el Proceso.

- h) Igualmente, la postura kosovar razona que la Declaración de Independencia no fue declarada ilegal por el Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas. Es decir, bajo el mandato asignado al Enviado Especial en razón de la Resolución 1244 (1999) y de acuerdo a la hoja de ruta constitucional promulgada a tal efecto en 2001 el Enviado Especial podía (debía) declarar nulo cualquier acto de la Asamblea de Kosovo, que contraviniera, a su buen juicio, lo estipulado en la Resolución 1244 (1999). En este sentido, el Enviado Especial debería haber anulado la Declaración de Independencia, si él lo hubiera considerado adecuado para implementar lo estipulado en la Resolución 1244 (1999). El hecho cierto es que el Enviado Especial no indicó nunca que la Declaración de Independencia de Kosovo contraviniera la Resolución 1244 (1999).
- i) Frente al argumento de Serbia, la delegación kosovar afirma también que la

---

<sup>384</sup> Informe del Enviado Especial de N.U. al Secretario General sobre el futuro estatus de Kosovo. 26 de marzo de 2007 (Dossier n.º 203)

Declaración de Independencia no vulnera la Resolución 1244 (1999) como un acto *ultra vires* de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo, o que la mencionada Declaración de Independencia contravenga la hoja de ruta constitucional.

Es decir, la Declaración no fue un acto *ultra vires* de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo, sino la expresión de los representantes, democráticamente elegidos, del Pueblo de Kosovo. Como bien se muestra en el texto y la forma de la Declaración, bajo las específicas circunstancias en las que fue leída, votada y firmada, se desprende claramente que los representantes del Pueblo de Kosovo no pretendieron actuar, durante aquel día, como alguna de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo, sino como expresión de la voluntad popular. Aún si la CIJ fuera de la opinión de que la Declaración constituyera un acto de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo, este no sería un acto *ultra vires*. La Declaración de Independencia no fue un acto de una Institución interina que transgrede los límites de su autoridad. Fue un acto de un Cuerpo Constituyente declarando, en nombre del Pueblo de Kosovo su disposición a recibir las transferencias gobierno de una forma permanente, de acuerdo a la Resolución 1244 (1999). Además tenemos que tener muy en cuenta que el Enviado Especial, que es la autoridad capaz de anula los actos de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo, no anuló la Declaración de Independencia. Esta sola actuación debería constituir una interpretación autorizada de la no violación tanto de la Resolución 1244 (1999) como de las más relevantes regulaciones establecidas por la UNMIK para el gobierno de Kosovo.

En cualquier caso, concluye la Delegación de Kosovo, si alguno de los actos de las Instituciones Provisionales de Kosovo no estuviera acorde con la hoja de ruta constitucional o hubiera sobrepasado su límite de competencias, eso no constituiría una violación del Derecho Internacional Público. Cualquier acción ejecutada mas allá de los poderes atribuidos a las Instituciones Provisionales

de Kosovo podrían, en todo caso, contravenir normas locales o domésticas nunca normas de Derecho Internacional Público. Esto es porque la hoja de ruta constitucional, como su propio nombre indica (y como igualmente hacen otras normas emanadas por el Enviado Especial) sientan unas bases y un camino a seguir en la esfera interna de Kosovo. Así, dada su naturaleza no internacional, cualquier transgresión de esas normas caería fuera del ámbito de la cuestión ante el CIJ.

Concluyendo su exposición, la Delegación kosovar afirma que la Declaración de Independencia es consistente con la práctica general del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para regular las conductas, en este sentido, de los Estados, y que cuando el Consejo pretende regular este tipo de conducta lo hace de forma clara, sin emplear lenguajes ambiguos o expresiones vagas.

En definitiva, dados los términos de la Resolución 1244 (1999), el Proceso político desarrollado en base a esos términos y la reacción del Enviado Especial después de la Declaración de Independencia de Kosovo, no existen bases o argumentos para concluir que la Declaración de febrero de 2008 contravenga la Resolución 1244 (1999) o cualquier otra norma aplicable de Las Leyes Internacionales.

### **12.3.3. La Declaración del Reino de España ante La Corte Internacional de Justicia de La Haya.**

La postura de España, <sup>385</sup> en relación con la UDI de Kosovo fue netamente favorable a la tesis defendida por Serbia y se basa fundamentalmente en tres

---

<sup>385</sup> La postura de España en el caso de la declaración de independencia de Kosovo se instrumenta mediante 2 escritos presentados ante la CIJ el 14 de abril de 2009 y el 17 de junio de 2009. Por último, el 8 de diciembre de 2009, la Consejera Legal del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, D.<sup>a</sup> Concepción Escobar presentó sus conclusiones orales en la serie de debates públicos celebrados en La Haya desde el 1 de diciembre hasta el 22 de diciembre de 2009. Se pueden consultar en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15706.pdt>

argumentos, que son (i) La necesaria preservación de la integridad territorial de Serbia (ii) El carácter provisional de las autoridades de Kosovo que no le faculta para proclamar la declaración de independencia (iii) La imposibilidad de actuar de espaldas a la ONU.

Previo al desarrollo de estos argumentos, la Delegación española afirmó que la participación de España en el procedimiento en cuestión se hace sobre la base del reconocimiento de la competencia que la CIJ tenía en el caso. En efecto, España entendía que la CIJ podía emitir una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica, abstracta o no y con ello ejercer su función de “determinar los principios y reglas existentes, interpretarlas y aplicarlas...aportando así a la cuestión una respuesta fundada en el derecho”.<sup>386</sup>

A este respecto, la postura española señaló acertadamente que no existía ninguna duda sobre la naturaleza jurídica de la cuestión expuesta por la Asamblea General. Se trataba de una cuestión estrechamente vinculada a la interpretación de normas y principios fundamentales, así como a las normas, no menos importantes, que para este caso concreto, rigen el régimen internacional establecido para Kosovo por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para determinar su futuro estatus.

La dimensión jurídica de estos elementos no podía ser subestimada ni ignorada por lo que merecía que sea el Órgano principal judicial de las Naciones Unidas quien se pronunciase al respecto.

El discurso español no obviaba que existiera ciertamente un fuerte componente político subyacente en la cuestión propuesta por la Asamblea General, pero este argumento (por otro lado básico en la postura y posterior desarrollo de la tesis esgrimida por EEUU, por ejemplo) aún por evidente, no podía hacer olvidar que la CIJ misma había señalado que esto “es por la propia naturaleza de las cosas que se vienen a dar en buen número de cuestiones de la vida internacional, pero que esto

---

<sup>386</sup> Avis consultatif, CIJ, Recueil 1996 (I), pag. 134, parrf. 13

no es suficiente para privarlo de su carácter de cuestión jurídica”<sup>387</sup>.

Insistía además la tesis española en que el ejercicio de la competencia consultiva de la CIJ constituía la esencia de su actividad, y en este sentido, no encontraba la Delegación española razones decisivas como para justificar la renuncia de la CIJ a emitir su opinión consultiva sobre el asunto en cuestión, adelantando criterios de oportunidad o incluso de eventual inutilidad sobre la opinión que la CIJ pudiera emitir. Mas aún, los aspectos base de la cuestión planteada por la Asamblea General hacían referencia al núcleo de los principios del derecho internacional, así como también al sistema establecido por la Comunidad Internacional de mantenimiento de la paz y seguridad internacional y recogido en la Carta de las Naciones Unidas.

Es decir, antes de exponer sus argumentos, la postura española defendía la competencia de la CIJ en el sentido de emitir una opinión consultiva sobre la cuestión de la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo y su adecuación a la Ley Internacional.

Merece la pena, ahora comentar la interpretación que la Delegación española hacía del alcance de la propia Declaración de Independencia de Kosovo, es decir, del sentido de la declaración unilateral de independencia.

Dado que la Asamblea General ha pedido a la CIJ que se pronuncie sobre si “la declaración unilateral de independencia proclamada por las autoridades provisionales de la administración autónoma de Kosovo es conforme al derecho internacional”, España entendía que la CIJ debía responder justamente a esta cuestión en si misma considerada. Por lo tanto ni los actos adoptados por las Instituciones provisionales de Kosovo después de la declaración de independencia ni ningún otro acto realizado por país y/u organización internacional alguna debían ser tenidos en cuenta para responder a la cuestión planteada por la Asamblea General.

---

<sup>387</sup> Avis consultatif CIJ Recueil 1996 (I) pag 73 parrf 16

Sin embargo, tampoco procedía una interpretación puramente formal de la cuestión, ya que esto nos llevaría a extraer la declaración de su contexto original. Se debía tener en cuenta, por tanto, que la declaración de independencia proclamada por las autoridades provisionales de Kosovo no era un hecho aislado, tampoco se podía obviar la finalidad perseguida por los autores de esa declaración y los efectos que podían producirse y por último se debía enmarcar todo ello en el contexto de una determinada situación y en un preciso contexto dado.

En este momento, la argumentación española enlazaba con sus principales fundamentos, es decir, proponía que la respuesta sobre la conformidad del derecho internacional a propósito de la declaración unilateral de independencia se debía construir sobre la base de todas las normas aplicables a Kosovo a la fecha crítica, en concreto la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad además de los principios fundamentales del Derecho internacional.

Sin duda, uno de los pilares sobre los que se asentaba la argumentación española era el principio de soberanía e integridad territorial. Se refiere lógicamente a la soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, entendida dentro del significado de la Resolución 1244 (1999).

Nos remitimos en este momento al análisis global que hemos realizado en el capítulo 11.1.3 de este trabajo sobre el principio de soberanía e integridad territorial, y sobre el que no es necesario ahora incidir sino es concretándolo bajo el enfoque de la propia Resolución 1244.

En nuestra opinión (compartida por la postura de la Delegación española ante el CIJ) ninguno de los países participantes en el Proceso que nos ocupa había puesto la más mínima objeción a la validez de la mencionada Resolución en el momento del debate ante la CIJ. Otra cosa diferente es, sin embargo, las conclusiones a las que cada uno llega a partir de esa misma premisa.



En este sentido, la Resolución 1244 (1999) tenía como resultado o como objetivo primordial situar al Consejo de Seguridad como el actor protagonista del proceso de decisión y de vigilancia respecto al devenir de Kosovo, después de la actuación internacional, y de acuerdo al significado del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>388</sup>

Se trataba de una resolución, además, que esbozaba un sensato equilibrio entre todos los intereses presentes. Entendemos que frente a una grave situación donde objetivamente se identificaban circunstancias extremas que traían perjuicio de los principios fundamentales del Derecho internacional e incluso de los de la protección básica del individuo, el Consejo de Seguridad, no optaba por la independencia de Kosovo, y tampoco declaraba que la República Federal de Yugoslavia perdiera, por estos hechos (y/o por la propia Resolución 1244) la soberanía sobre el territorio de Kosovo.

Por el contrario, el Consejo de Seguridad se limitaba, frente a esta situación de crisis extrema a establecer un régimen internacional en funciones (un régimen interino), buscando un equilibrio que tuviera en cuenta tanto el principio de soberanía e integridad territorial de la RFY como el principio de autodeterminación de los pueblos del territorio de Kosovo.

Este régimen internacional estaría (de hecho está) integrado por dos elementos estrechamente ligados, como son;

(a) El establecimiento de una “Administración en funciones”, dentro del cual la población de Kosovo podría disfrutar de una autonomía sustentada en el seno de la RFY.<sup>389</sup>

(b) La puesta en marcha de un “proceso político” con vistas a determinar el

---

<sup>388</sup> Resolución 1244, Preámbulo, que refiere a la Carta de las Naciones Unidas, Cap. VII, “...a el espíritu las metas y principios consagrados por la Carta de las Naciones Unidas, así como su responsabilidad principal...para el mantenimiento de la Paz y de la seguridad internacionales...”

<sup>389</sup> Resolución 1244 (1999) párrafo 10

futuro estatus de Kosovo.<sup>390</sup>

Con estos elementos, y recordando la vigencia (admitida en general por la práctica totalidad de la Comunidad Internacional) de la Resolución 1244, no nos queda sino concluir que no es posible mantener la vigencia y aplicabilidad de esa norma (la Resolución 1244) si no es contando con esos dos elementos antes descritos, es decir, que por un lado la “Administración en funciones” se entiende dentro de una autonomía que se desarrolla en el seno de la RFY y por otro lado que el mencionado “Proceso político” que determinará el futuro estatus de Kosovo, estaba todavía abierto, al menos, bien entendido, mientras que el Consejo de Seguridad no decida lo contrario.

En otro orden de cosas, y compartiendo también el discurso de la Delegación española, debemos destacar la incompatibilidad de la declaración unilateral de independencia con el régimen “interino” de la administración internacional en funciones vigente en Kosovo en el momento de la tal declaración de independencia.

A todos los efectos, la declaración unilateral de independencia producida en febrero de 2008 es un acto *ultra vires*, incompatible con un régimen de administración internacional provisional, por mucho que éste desarrolle una situación de autonomía.

Esta situación de autodeterminación o de autogobierno, establecido por la Resolución 1244 en modo alguno menoscaba la soberanía de Serbia sobre Kosovo. Para entender definitivamente esta aseveración debemos tener en cuenta que;

a) Como expresamente dice la Resolución 1244, la autodeterminación se ejerce en el seno de la RFY.

b) El régimen de autodeterminación es un régimen internacionalizado, definido y sujeto a las normas que son claramente de naturaleza

---

<sup>390</sup> Resolución 1244 (1999) párrafo 11, e.

internacional y que incluyen no solo la Carta de Naciones Unidas, sino también la propia Resolución 1244 y el marco constitucional previsto para Kosovo<sup>391</sup>, además de toda la batería de normas adoptadas a partir de la resolución del Consejo de Seguridad.

c) La autodeterminación o el autogobierno de Kosovo está sujeto a la supervisión de los Órganos internacionales creados por la aplicación de la Resolución 1244.

d) Las Instituciones de autoadministración de Kosovo responden a la naturaleza de un poder constituido no de un poder constituyente, ya que emanan (sobre un carácter provisional) de lo creado por la Resolución 1244, y de la cual obtienen su legitimidad.

Debemos destacar igualmente, que las Instituciones provisionales de administración autónoma de Kosovo ejercían sus competencias con el alcance y los límites previstos dentro del régimen internacional al cual deben someterse. Es decir, están obligadas (aún cuando sean calificadas como “actores no estatales”) al cumplimiento de todos los principios fundamentales y todas las normas internacionales, al amparo de las cuales, una declaración unilateral de independencia cuya finalidad es la creación de un nuevo estado a partir de la secesión de Serbia, no sería conforme al derecho internacional, en cuanto que se antepone al principio de soberanía e integridad territorial proclamado y garantizado por la Resolución 1244.

Todo lo comentado hasta ahora en los párrafos inmediatamente anteriores enlaza con el primero de los elementos destacados (el establecimiento de una “administración en funciones”). Pero podemos también analizar la adecuación o no de la declaración unilateral de independencia al segundo de los elementos básicos

---

<sup>391</sup> Hans Haekkerup (Representante Especial del Secretario General de NU) firmó el 15 de mayo de 2001 el documento que constituye el “Marco Constitucional” que UN había previsto para Kosovo y su Gobierno provisional.- Ver capítulo 6.2.1 de esta tesis.

que hemos reseñado anteriormente, es decir, a la apertura de un proceso político para determinar el futuro estatus de Kosovo.

Sobre esta perspectiva podemos destacar algunos elementos esenciales que configuran este proceso político,

- a) Tenía por finalidad poner fin a la crisis de Kosovo.
- b) Se entendía como un instrumento para ayuda a la negociación entre las partes con vistas a la obtención de una decisión (estatus). Es decir, se buscaba el que no pudiera hacerse una resolución con el solo voto de una de las partes.<sup>392</sup>
- c) La solución definitiva no estaba predeterminada, ni estaba sujeta a ningún límite, tan solo debía obtenerse mediante un acuerdo entre las partes interesadas, con acompañamiento de la comunidad internacional.

Por ello, y en consonancia con esta segunda perspectiva debemos concluir también que la declaración unilateral de independencia contradice el derecho internacional aplicable, en la medida que significa una infracción del procedimiento establecido por el Consejo de Seguridad para desembocar en un arreglo aceptado por todas las partes.

Además, con la declaración unilateral de independencia, una de las partes parece atribuirse la competencia reservada (por la Resolución 1244 en si misma) al Consejo de Seguridad de decidir en última instancia sobre la procedencia o no del reglamento aplicable a la cuestión de Kosovo.

Por último, y enlazando con lo expuesto en el capítulo 11.2.1 de esta Tesis, la postura española, que igualmente compartimos, analiza la adecuación de la declaración unilateral de independencia con el principio de autodeterminación de los pueblos y con el principio de “secesión como remedio”.

Ya hemos referido, de manera general y detallando en concreto el particular caso de Kosovo en el mencionado epígrafe 11.2.1 nuestra posición respecto de esta relación entre declaración de independencia y principios de autodeterminación de los pueblos y “secesión como remedio”, pero vale la pena detenerse en el discurso esgrimido por la Representante del Gobierno de España, Sra. Escobar en su alegación ante el CIJ respecto de estos mismos aspectos de la cuestión.

Exponía la Sra. Escobar que el derecho de autodeterminación de los pueblos comporta una doble dimensión, externa e interna. Además toda interpretación de un principio fundamental del Derecho internacional debe seguir claramente criterios sistemáticos (como muestra la Resolución 2625 (XXV)<sup>393</sup> de la Asamblea General y la propia jurisprudencia emanada de la CIJ<sup>394</sup>) y que hemos comentado en este mismo sentido en el mencionado epígrafe 11.2.1 de este trabajo.

A la vista de esto, insistía la representante española, la Resolución 1244 establecía un equilibrio entre dos principios fundamentales aplicables (la soberanía e integridad territorial de la RFY y el principio de autodeterminación de Kosovo) y el régimen de autodeterminación de Kosovo constituye una forma de ejercicio del principio de autodeterminación de naturaleza interna, dentro del marco del régimen internacional establecido por el Consejo de Seguridad.

No ignoraba la posición española la postura defendida por algunos países participantes de la posibilidad del ejercicio del derecho de autodeterminación contemplado desde su dimensión exterior, es decir, que la grave situación de violación de los derechos humanos que se dio en Kosovo, así como los derechos de

---

<sup>392</sup> Resolución 1244 (1999), anexo II, párrafo 8

<sup>393</sup> Disposición general 2, párrafo 1 de la Resolución 2625 (XXV)

<sup>394</sup> Sahara Occ. Avis consultatif, CIJ Recueil 1975, p 33; Actividades militares y paramilitares en Nicaragua, CIJ, Recueil 1986 párrafo 202 y siguientes, 212 y siguientes, y 242; Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, avis consultatif, CIJ Recueil 2004, pag 171, párrafo, 88-89; Actividades armadas en el territorio del Congo, CIJ, Recueil, 2005, página 168, párrafo 162-165.

las minorías (también violentados en aquellas turbias fechas anteriores a la intervención de la comunidad internacional) y la aplicación del derecho humanitario pueden ser causa suficiente para la defensa de la “secesión como remedio”, y como consecuencia inmediata, de la legitimación de la declaración de independencia.

Sin embargo, frente a esta posición, la Delegación española esgrimía el argumento de que la defensa de los derechos fundamentales del hombre (y por ende de las minorías y de la aplicación del derecho humanitario) ya estaba tomado en consideración por el Consejo de Seguridad en el momento de adoptar la Resolución 1244 y el establecimiento del régimen de autoadministración de Kosovo, donde, precisamente, uno de los objetivos es la instauración de un sistema de reconocimiento y de protección de los derechos del hombre (comprendiendo también a las minorías).

En conclusión, partiendo incluso de la hipótesis (forzada) de que la “secesión como remedio” fuera admisible dentro del Derecho internacional esta no sería aplicable al concreto caso de Kosovo, ni siquiera teniendo en cuenta el hecho de las minorías<sup>395</sup>.

Por último, y siguiendo con el razonamiento español ante la CIJ, debemos analizar el silencio del Consejo de Seguridad de UN ante la declaración unilateral de independencia de Kosovo promulgada por las instituciones provisionales. Algunas partes (naciones y/o actores no estatales) han aprovechado este no pronunciamiento como argumento que sustenta la validez de finalización del proceso político instaurado por la Resolución 1244, o al menos, como base para

---

<sup>395</sup> Vale la pena citar el informe elaborado por la Comisión independiente sobre el conflicto de Georgia (encargado por el Consejo de La UE en 2008), Vol I, Pag. 17, Párrafo 11 (<http://www.ceiig.ch/Report.html>), “...International law does not recognise a right to unilaterally create a new estate base don the principle of self-determination outsider the colonial context and apartheid. An extraordinary acceptance to secede under extreme conditions such as genocide has so far no found general acceptance...”

defender su interrupción, dando así pie a una especie de aceptación de la declaración de independencia.

En opinión de España (opinión que coincide con la nuestra) el silencio del CS no puede ser visto como una aceptación de la declaración unilateral de independencia, ya que esta interpretación del silencio como consentimiento no es válida, porque no se puede concluir (de forma general) que el silencio contenga aceptación de una relación jurídica concreta entre dos partes con intereses contradictorios.<sup>396</sup>

Así, el silencio no puede tener otra consecuencia que el de expresar la ausencia de consenso entre los miembros del Consejo de Seguridad, lo que ha impedido hasta el momento adoptar decisión alguna, pero sin que esto signifique que el propio Consejo se vea privado de sus competencias en el asunto. Tampoco el silencio del Secretario General y de su Representante Especial (así como el de la UNMIK) respecto de la declaración puede interpretarse como que declaran válida (o nula) la declaración unilateral de independencia, simplemente entendemos que significa que la Resolución 1244 sigue vigente, mientras que el Consejo de Seguridad no decida otra cosa, es decir, que a todos los efectos, el proceso jurídico (que debe desembocar en el futuro estatus de Kosovo), que esta Resolución inspira no está finalizado, tal y como propugnaba el Sr. Ahtisaari al proponer al Consejo la aprobación de su Plan para la independencia de Kosovo.

---

<sup>396</sup> Nos remitimos a CIJ, Recueil, 1971, pag. 36, párrafo 69, "...el hecho de que tal o cual proposición no haya sido adoptada por un órgano internacional no implica necesariamente que se hubiera tomado una decisión global inversa..."; En el mismo texto (pag 250) el Juez Fitzmaurice afirma que "...cuando una proposición no tuvo ninguna continuación, en derecho, no se puede sostener después que la proposición ha sido aceptada realmente o que al menos no fue rechazada..."

JAVIER JORDÁ GARCÍA



## 13.

# El Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de La Haya de 22 de julio de 2010.

---

Ante todo, conviene señalar que dicho dictamen consultivo es muy relevante desde el punto de vista de la posición jurídica de tan alto tribunal pero carece de valor ejecutivo, al no tratarse de una sentencia, y por tanto no posee un carácter vinculante para la AG que puede aprobar una Resolución al margen de o contra la conclusión del dictamen.

En nuestra opinión, por tanto, el tema podría volver a ser abordado en la AG durante el próximo o posteriores períodos de sesiones una vez se conoce la posición de la CIJ

Tampoco el dictamen de la CIJ resulta vinculante para los Estados (ni siquiera para los actores principales) ya que no son parte del proceso aunque se les permita (a todos, no solo a los principales) actuar en el mismo mediante escritos y alegaciones.

En concreto, la cuestión que la AGNU preguntaba a la CIJ era si la Declaración Unilateral de Independencia (UDI) formulada por las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo se ajustaba al Derecho Internacional.

En primer lugar, debemos destacar que La Corte ha sido unánime en estimar su competencia<sup>397</sup>. Así, la CIJ decidió *por unanimidad* que gozaba de competencia para

---

<sup>397</sup> Siguiendo a R. Bermejo y C. Gutierrez Espada; "Se declara competente para conocer del caso y, además, la Corte se aviene a dar respuesta a la misma. Ha sido criticada por ello por algunos de sus

emitir el dictamen solicitado por la AG, mientras que por diez votos a favor y cuatro en contra, concluyó que “la declaración de independencia de Kosovo adoptada el 17 de febrero de 2008 no violó el derecho internacional”.

En este sentido creemos efectivamente que la CIJ acierta en su decisión de responder a la pregunta de la AG, ya que, en definitiva, por una parte, se cumplen las exigencias formales que Carta y Estatuto establecen para que el tribunal dé su opinión (párrafos 18-28 de la Opinión); y por otro lado, la situación existente en la práctica sobre la DUI (2008) y las divergencias que la misma ha generado en la comunidad internacional requerían una aclaración jurídica: ¿se puede reconocer a Kosovo como Estado o no se puede?, ¿puede Kosovo proclamar unilateralmente su independencia del Estado del que formalmente forma parte, o no?; hacía falta una respuesta jurídica para resolver la duda en este concreto asunto, por supuesto, pero también que alumbrara el camino para el futuro; y es que la aclaración de cuestiones jurídicas dudosas en temas claves es, precisamente, el objetivo fundamental de la competencia consultiva de la Corte.

---

integrantes (como el juez Bennouna, párrafos 1,3 y 7 de su opinión disidente). Pero la Corte consideró que pese a ser cierto que el tema de Kosovo había sido tratado básicamente no por la Asamblea General sino por el Consejo de Seguridad, lo que a juicio del juez Skotnikov le debía haber llevado a negarse a responder a la solicitud de dictamen (párrafo 6 de su opinión disidente), también aquella lo había hecho, considerando la Corte, en primer lugar, que su competencia sobre el caso no puede verse contestada por el artículo 12 de la Carta pues éste lo que prohíbe en rigor a la Asamblea (repárese en la interpretación a ras de letra que del mismo se efectúa) es “hacer recomendaciones sobre la controversia” a propósito de la cual el Consejo ejerce las funciones que le son propias, y solicitar un dictamen no lo supone (Opinión consultiva de 22 de julio de 2010, *conformidad con el Derecho Internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, párrafo 24, <http://www.icj.cji.org>). Y, después, respecto de la oportunidad de responder o no a la pregunta, la Corte considera en el ejercicio de su discrecionalidad que pese a que el Consejo había tratado el tema de Kosovo básicamente, la Asamblea General también lo había hecho, reconociendo a esta interés jurídico bastante para formular la petición habida cuenta de las funciones que en temas esenciales como el del mantenimiento de la paz y seguridad la Carta le atribuye (artículos 11 y 12), sin más límite que el anteriormente señalado (Opinión consultiva, párrafos 36-47)”. Se puede consultar este texto de los autores citados en;

Otra cosa, sin embargo, es que La Corte responda después, efectivamente, a la pregunta formulada. En nuestra opinión, *“para este viaje no hacían falta tales alforjas”*, es decir, para contestar de la forma que el Tribunal lo ha hecho, tal vez hubiera sido más eficiente que simplemente se hubiera limitado a declararse incompetente y negarse a responder, lisa y llanamente, a la pregunta.

Resulta interesante constatar que de estos diez votos favorables, 8 correspondieron a jueces de países que han reconocido al nuevo Estado (Japón; Estados Unidos; Jordania; Alemania; Francia; Reino Unido; Nueva Zelanda y Somalia) a los que se unieron los jueces de Brasil y México cuyos gobiernos no reconocen al nuevo Estado. Paralelamente, entre los cuatro jueces que votaron en contra tres de ellos proceden de países que no han reconocido esta independencia (Eslovaquia, Marruecos y Rusia) a los que se ha sumado el de Sierra Leona. Destaca particularmente la posición de los sucesivos jueces de China que se abstuvieron de entrar en caso.<sup>398</sup>

Sin embargo, los jueces se dividen en cuanto al fondo de la cuestión de la legalidad. En sus argumentos puramente políticos se observa que dos tercios de los jueces siguen de cerca las alegaciones de Estados Unidos expuestas en las fases escrita y oral.

En este sentido y a pesar de que algunos medios de comunicación hayan titulado que la Corte «avala» la independencia de Kosovo, esta deducción es a nuestro juicio, radicalmente errónea. Porque el Dictamen de la CIJ avala la «declaración» pero no la independencia en sí. Así expresamente descarta entrar tanto en la cuestión de la “estatalidad” de la nueva nación como en el análisis de los supuestos

---

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt35-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt35-2010)

<sup>398</sup> Pese a que los jueces deben actuar con independencia y en modo alguno representan a los países de los cuales son originarios no podemos pasar por alto esta notable coincidencia entre la postura oficial de sus gobiernos y su propia posición en el dictamen.

necesarios para determinar si Kosovo reúne los criterios básicos para ser considerado “Estado”.<sup>399</sup>

Por ello, y dado que históricamente el surgimiento de un Estado ha sido una cuestión de hecho, con sus argumentos la Corte se ha alineado con la más rancia doctrina del siglo XIX que estimaba irrelevante el que fuera impuesto por la fuerza: lo que importaba era el estado de cosas existente, los hechos consumados, en fin la aplicación de un descarnado principio de efectividad. Por el contrario, desde principios del siglo XX y, más aún, bajo el Derecho de la ONU, hay un esfuerzo civilizador para someter la formación de los Estados al principio de legalidad e impedir el nacimiento de Estados que violan las normas en vigor, tal como sucedió con la denominada República Turca de Chipre y que ahora, en nuestra opinión, debió hacerse con Kosovo.

Es bien evidente que desde los años 60 (Res. 1.514 de 1960 y 2.625 de 1970) el principio de autodeterminación ha regido y condicionado la legalidad de numerosos actos de independencia cuando se reunían los criterios exigidos por el Derecho Internacional y también ha deslegitimado y frenado otros. Todo proceso y declaración de independencia debe respetar ambas Resoluciones, además del principio de integridad territorial, que constituyen normas de Derecho Internacional general de valor universal, como dijo la misma Corte en pasados años de lucidez.

La Corte, en nuestra opinión, poco menos que desafía los fundamentos del Derecho Internacional. El Derecho, con mayúsculas, debe aplicarse con objetividad: reglas aplicables a todos y aplicadas con uniformidad en las situaciones relevantes.

Por otro lado, y ya entrando en el fondo del dictamen, además de la cuestión principal, este aborda las numerosas cuestiones planteadas por las partes que intervinieron en el proceso. En el tratamiento y argumentación de todas las cuestiones, la CIJ ha mostrado hasta qué punto se puede utilizar la técnica jurídica

---

<sup>399</sup> Ver capítulo 10 de este trabajo.

para eludir el fondo del asunto planteado, formulando interpretaciones del derecho internacional inadecuadas, bien por ser inexactas con las interpretaciones literal y finalista de los textos legales utilizados o bien por resultar incompletas y extraídas del contexto en el que adoptaron.

El primero de estos mecanismos jurídicos utilizados por la CIJ se aprecia respecto de la cuestión planteada por la AG, pues aunque reconoce en el párrafo 50 su capacidad para interpretar las cuestiones formuladas por el CS o la AG cuando no reflejan "*las cuestiones legales realmente debatidas*" o se formulan de un modo vago y poco claro, la Corte entiende que la pregunta formulada por la AG era suficientemente clara y específica. No obstante, cuando argumenta su respuesta a dicha cuestión ignora el sentido literal y finalista que la AG le atribuyó a la cuestión cuando solicitó el Dictamen.

En efecto, no cabe otra interpretación del argumento que se incluye en el párrafo 51 según el cual habida cuenta de que la pregunta de la AG no interroga de un modo explícito y literal sobre la legalidad de los efectos de la declaración de independencia de Kosovo y puesto que en otras ocasiones sí lo ha explicitado, la CIJ considera innecesario emitir su opinión sobre aspectos tales como "*si la declaración conduce a la creación de un Estado o el status de los actos de reconocimiento*". Naturalmente a nadie se le escapa que tales efectos están directa e íntimamente relacionados con la legalidad o ilegalidad de la declaración de independencia, cuya razón de ser no es otra que dar paso a la creación de un nuevo Estado y a su reconocimiento internacional como así figura en su texto, y es obvio que los jueces de la Corte también fueron conscientes de esta conexión directa cuando en el párrafo 105 señalan: "*Este lenguaje indica que los autores de la declaración no contemplaron actuar en el marco normativo del autogobierno transitorio de Kosovo, sino que apuntaron al establecimiento de Kosovo como un estado independiente y soberano.*"

Resulta incomprensible que los jueces de la CIJ eludieran pronunciarse sobre la legalidad del resultado de la declaración de independencia, cuando en el propio

documento sobre el que tienen que emitir su opinión consultiva contiene la manifestación de la voluntad de sus autores sobre los efectos pretendidos con dicho documento jurídico-político. Es a todas luces evidente que al desconectar las implicaciones legales y políticas de los efectos de la declaración de independencia del acto mismo que conduce a su proclamación y de la voluntad de los autores de la misma, la CIJ deliberada y conscientemente traicionaba el sentido y la finalidad última de la cuestión formulada por la AG.

Lógicamente, después de haber optado por resolver sólo sobre el acto de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, pero no sobre la voluntad que sus autores le pretendían atribuir y los efectos que jurídicos y políticos que de ella se derivaban, la CIJ había abierto el camino para argumentar sobre la existencia de normas jurídicas internacionales, de carácter general o particular, que limitasen o prohibiesen tales declaraciones de un modo incompleto y deliberadamente sesgado.

No puede sorprender, por tanto, su conclusión de que no existe ninguna norma internacional que expresamente prohíba que determinadas personas o grupos formulen declaraciones unilaterales de independencia<sup>400</sup>. En efecto, en el párrafo 56 se afirma:

---

<sup>400</sup> Acoge una argumentación retorcida, que *niega la mayor*: es decir, que la UDI haya sido hecha por las instituciones provisionales de autogobierno sometidas al marco constitucional de las Naciones Unidas. La Corte describe cómo y por quién fue firmado el documento que contiene la UDI y señala como definitivo que figuran firmas de personas que no eran miembros de esa Asamblea poniendo como ejemplo de firmante extraño -lo que constituye un verdadero sarcasmo- al mismísimo entonces primer ministro de Kosovo, ahora su jefe de Estado. Deduce de esas firmas que la UDI no fue hecha por la Asamblea de Kosovo y al no ser acto de ésta no la pudo anular el representante del secretario general de la ONU ni la CIJ declarar su ilegalidad. Es una declaración de particulares, de los líderes políticos. No es el poder constituido sino el poder constituyente. No cabe control de Naciones Unidas. Tampoco la Resolución 1.244 impone obligaciones a particulares. Luego una declaración de independencia es sólo cuestión del Derecho interno y no viola el Derecho Internacional (la integridad territorial del estado serbio) ni la Resolución 1.244. Los particulares no la pueden violar porque no son los destinatarios de esas normas.

*"En consecuencia, es completamente posible para un acto particular – tal como lo es una declaración unilateral de independencia – no violar el derecho internacional sin constituir necesariamente el ejercicio de un derecho conferido por él."*

La Corte estima que una declaración unilateral de independencia no está prohibida ni regulada ni autorizada por el Derecho Internacional. Es un mero hecho.

En otras palabras, la CIJ considera que una declaración unilateral de independencia no es un acto ilegal sino *alegal*, es decir al margen del derecho internacional, algo que sería aceptable si dicha declaración no tuviese consecuencias legales y políticas que afectasen a derechos básicos de terceros Estados, en este caso de la República de Serbia, como el de la integridad territorial, pero puesto que ya había decidido no pronunciarse sobre los efectos, elude entrar en la violación que la Declaración supone de tales derechos que sí están reconocidos y regulados internacionalmente.

De nuevo, la CIJ vuelve a utilizar una cuestionable lógica jurídica para evitar entrar en esta espinosa cuestión cuando en el párrafo 80 señala que las normas que prohíben los actos y amenazas contra la integridad territorial de un Estado, especialmente al art. 2, párrafo 4 de la Carta de las Naciones, sólo son aplicables a las relaciones entre Estados, pero como en el presente caso no se pronuncia sobre si la declaración de independencia de Kosovo sustenta la creación de un nuevo Estado, obviamente tampoco entra a considerar si son aplicables al caso de Kosovo. Por la misma razón considera que no debe pronunciarse sobre si la declaración supone el ejercicio de un derecho de autodeterminación del pueblo kosovar.

Es decir, afirma, siguiendo el escrito de EEUU, que la obligación de respeto a la integridad territorial se dirige a las relaciones entre Estados y que los Tratados y resoluciones que la proclaman sólo crean obligaciones para ellos. EEUU decía -y lo

admite la Corte- que dicho principio no hace ilegales la declaraciones de independencia de actores no estatales.

En este sentido la CIJ reconoce que para enjuiciar el caso de Kosovo debe tenerse en cuenta su estatuto bajo administración internacional provisional en el marco de la Resolución 1.244 adoptada tras la invasión de Kosovo (1999) y el marco constitucional que se les dio. Entiende, siguiendo ese razonamiento, que las referencias a la integridad territorial de Serbia en la Resolución 1.244 regían sólo en el periodo provisional y solo hasta que las autoridades kosovares estuvieran preparadas para el autogobierno.

Con esta reflexión desprecia o ignora las diversas vinculaciones de dicha Resolución a su integridad (de Serbia) y a la necesidad de un proceso negociado que llevara a un arreglo -pactado, no impuesto- entre las partes.<sup>401</sup>

Pero es que además es infundado que la unidad nacional e integridad territorial no deba ser respetada por los grupos en el interior de un Estado; son innumerables, centenares, las resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad que exigen su respeto a las partes en conflictos armados internos (Sudán, Georgia, Congo, Somalia...).

Una lectura amable del dictamen de la CIJ nos lleva a entender que la Corte estima que se trata de un asunto interno y se rige por el orden constitucional específico de cada Estado, (si bien es necesario apuntar que Kosovo estaba bajo administración internacional de la ONU, y por otro lado, la soberanía, de derecho no de hecho de

---

<sup>401</sup> La Corte estima que el plazo de un año de negociaciones fue suficiente para acabar con la paciencia de los albaneses de Kosovo y que, al no conseguir la sumisión voluntaria a sus pretensiones, podían imponerlas.

Al menos palestinos y saharauis podrán ahora extraer lecciones de su medio siglo de paciencia y sufrimiento... Porque la Corte Internacional de Justicia consagra un sobrecogedor doble estándar según se sitúen los intereses políticos a medio plazo de determinadas potencias occidentales o no, según los casos.



Serbia suspendida por hechos brutales acaecidos antes de 1999, pero no después) y al regirse sólo por el Derecho interno de cada Estado es plenamente legítimo utilizar los medios políticos, jurídicos y coercitivos para defender la situación objetiva del Estado. En definitiva, para hacer respetar, mantener y defender la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado. Así lo reconoce el vigente art. 4.2 del Tratado de la UE, tal como fue modificado en Lisboa: «La Unión respetará... las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial...».

En esa línea de evitar la disolución del Derecho y legitimar la *ley de la selva* en el orden internacional, podemos pensar que la Corte ha hecho un razonamiento análogo al que sucede en materia de prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, norma capital que se dirige a los Estados. Las agresiones entre éstos están prohibidas por el Derecho Internacional y es cierto que el art. 4.2 de la Carta no obliga a los particulares; vistas así las cosas, en efecto, los conflictos armados internos no están prohibidos ni autorizados por el Derecho Internacional. La violencia armada de los particulares (civiles o militares en armas) se somete al Derecho interno y más exactamente al Derecho penal de cada país sin más límite que las obligaciones del art. 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y al protocolo II de 1973. Pero no son irrelevantes para el Derecho Internacional pues, desencadenada la rebelión, ésta se somete y se regula por él. Los conflictos armados internos no están prohibidos; ahora bien, la ONU ha condenado tal violencia y ha llegado a intervenir en diversos conflictos armados internos contemporáneos. Es más, si la secesión de Kosovo fuera irrelevante para el Derecho Internacional y Serbia no pudiera ejercer su soberanía estatal sobre Kosovo bajo la tutela internacional, resultaría una clara situación de infensión para Serbia.

Por otro lado, el dictamen afirma, como premisa básica, que con la UDI no se viola, la Resolución 1244. En este sentido, la argumentación definitiva para demostrar que no se violó la Resolución 1244, norma jurídica específica aplicable al caso considerado, resulta igualmente sorprendente. Comienza por reconocer la plena

validez y vigencia, en el momento de la declaración de independencia, del *Marco Constitucional* establecido para Kosovo por la Administración Internacional, ya que dicho documento deriva directamente del ejercicio de las competencias atribuidas en la Resolución 1244. Admite que en su aplicación se celebraron las elecciones a la Asamblea de Kosovo, como una de las instituciones provisionales de autogobierno, el 17 de Noviembre de 2007. Incluso reconoce que los autores de la declaración de independencia, la Asamblea de Kosovo y el Primer Ministro no pudieron adoptar dicha declaración en el ejercicio de las competencias que le atribuía el Marco Constitucional establecido por la Administración Internacional, porque ello habría supuesto una abierta ilegalidad por haber excedido las competencias que les habían sido atribuidas. Por ello, señala el dictamen, estos *autores* de la declaración deliberadamente se situaron fuera del ámbito jurídico establecido por tales normas. Por consiguiente, argumenta el CIJ, dicha declaración no corresponde a una decisión o acto jurídico de la institución provisional de autogobierno sino a unos representantes de la población kosovar, tal y como ya hemos indicado en párrafos anteriores.

Resulta evidente que al argumentar de este modo la CIJ evita considerar si la Asamblea de Kosovo, como órgano colectivo, y sus miembros electos gozaban de algún tipo de representatividad política y capacidad jurídica al margen del Marco Constitucional y, más específicamente, de la propia Administración Internacional. En otras palabras, si las instituciones transitorias para el autogobierno carecen de capacidad jurídica y de representación política al margen del estatuto establecido por la Administración Internacional, dado que actuaron alegando la representatividad política y ejerciendo unas competencias alcanzadas al amparo dicho estatuto, su acción no podía ser equiparada a la de unos simples ciudadanos sino que era abiertamente ilegal por violar lo dispuesto en el Capítulo 2 del citado estatuto en el que se afirma claramente:

*“Principios que deben observarse por las instituciones provisionales de autogobierno;*

*Las instituciones provisionales de autogobierno y sus funcionarios deberán:*

*(a) Ejercitar su autoridad conforme a las disposiciones de la Resolución 1244 (1999) y de acuerdo a los términos establecidos en este marco constitucional;*

*(b) Promover y respetar plenamente el Estado de Derecho, de acuerdo a los derechos humanos y las libertades individuales a los principios democráticos y la reconciliación”*

Pero incluso si sólo hubiesen actuado como un colectivo de personas carentes de toda representatividad, teniendo en cuenta que corresponde a la comunidad internacional, a través de UNMIK, supervisar y controlar el ejercicio de los derechos regulados por el Marco Constitucional que atribuye el autogobierno pero no la soberanía a las instituciones kosovares, tampoco podría considerarse que las actividades de los ciudadanos de Kosovo debían ser objeto exclusivo de la legislación nacional, como ocurriría con un Estado soberano, sino que afectarían directamente a las competencias de UNMIK reguladas por normas internacionales. ¿Acaso la CIJ consideraría irrelevante desde el punto de vista de la norma jurídica internacional las acciones violentas de unos ciudadanos kosovares respecto de otros?

Naturalmente la CIJ sólo podía evitar pronunciarse sobre este aspecto central de la cuestión formulada por la AG utilizando el argumento de declarar previamente que sobre este asunto no debía pronunciarse, aunque con ello a nadie se le escapa, y tampoco a los propios miembros de la CIJ, que con ello se desvirtuaba la verdadera finalidad del dictamen solicitado.

Además, como argumento adicional para demostrar que la UDI no viola la resolución 1244 (1999) la CIJ arguye que la resolución 1244 (1999), que establece obligaciones internacionales, tiene como objetivo imponer y regular un período transitorio de administración internacional de Kosovo, territorio en el que se suspende temporalmente la soberanía de Serbia, a fin de conseguir que en él se establezca, a la espera del estatuto definitivo, un régimen de autonomía sustancial para Kosovo en el marco de una respetada integridad territorial y soberanía de

Yugoslavia (Serbia). La resolución 1244 (1999), insiste el tribunal, no regula ni se ocupa del estatuto definitivo de Kosovo.

A partir de estos datos, la Corte argumenta que la UDI (2008) no vulnera la resolución 1244 (1999), porque esta no se ocupa sino del régimen transitorio y en ningún caso del estatuto definitivo de Kosovo tal y como si hace la UDI (párrafos 114-115 de la Opinión). Esta posición merece a nuestro juicio una reflexión detallada. Es decir, debemos preguntarnos; ¿Realmente no se refiere la resolución 1244 (1999) al estatuto definitivo de Kosovo? En su párrafo 11, en el que se enumeran las competencias de la administración internacional sobre el territorio, se incluyen dos letras que son de interés, las (a) y (e):

(a) Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648).

(e) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648).

La letra (a) se refiere, obvio es, al régimen internacional transitorio, que operará procurando para Kosovo una amplia autonomía pero teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet; y en estos se parte de que la antigua Yugoslavia mantiene intacta su integridad territorial y su soberanía. Pero la letra (e) deja claro que el estatuto futuro de Kosovo debe tener en cuenta los acuerdos de Rambouillet, lo que en buena lógica no puede interpretarse de otro modo sino entendiendo que ese estatuto futuro (el que según la Corte la declaración unilateral de independencia determina, desbordando, también lo dice, el marco transitorio establecido) debe respetar la soberanía territorial de Yugoslavia (Serbia hoy).

Es decir, que en el marco del argumentación del tribunal, encontramos que la resolución 1244 solo se refería al régimen de administración provisional y no al estatuto definitivo (con la consecuencia de que la preservación de la integridad territorial de Serbia que aquella preveía, como la misma Corte ha reconocido en el párrafo 95 de su dictamen, solo opera en el marco de ese régimen de aplicación

provisional y no en el estatuto definitivo), lo que lleva a que la Declaración (que sí se incardina marcadamente en este) no viole, aun defendiendo la independencia, la resolución 1244 (1999). Sin embargo, en nuestra opinión, la decisión de la Corte obvia en esta parte concreta de su dictamen la gran cuestión (interrumpiendo injustificadamente el flujo argumentativo en ella empleado): ¿y puede un pueblo que formalmente sigue siendo parte de un Estado independiente y soberano declarar unilateralmente su secesión del mismo?; para el juez Yusuf, la Corte hubiera debido responder a ello (opinión individual, párrafo 6) y para nosotros (además de referirnos a lo argumentado en el capítulo 10.2 de esta tesis al respecto) resulta esclarecedor recordar que cuando la “Guerra de Kosovo” terminó y la intervención armada de la OTAN, realizada sin autorización del Consejo de Seguridad, finalizó con la derrota de Yugoslavia el Consejo asumió la situación resultante con su resolución 1244 (1999) sin una sola palabra sobre la conformidad o no de lo ocurrido con el Derecho Internacional; ¿iba ahora a condenar la declaración de independencia de Kosovo alegando un uso ilícito de la fuerza...?<sup>402</sup>; hay algo capcioso en la argumentación de la Corte... Incluso cabría hacer, desde otro enfoque, una nueva reflexión: si el Consejo creó una administración provisional de Kosovo, con pleno respeto de la integridad territorial yugoslava (hasta alcanzar un estatuto definitivo para el territorio), que el Consejo debería aprobar (¿o acaso ese estatuto puede decidirse unilateralmente por Kosovo?), lo que éste no ha hecho en efecto, ¿no cabría también interpretar su silencio sobre la declaración de independencia como la valoración de que la misma no es satisfactoria y que en todo caso el régimen internacional previsto sigue plenamente vigente (con la preservación de la soberanía Serbia...)?

Hay en todo caso algo más que decir, aún poniéndonos en la misma onda que la argumentación de la Corte sigue: aun dando por bueno (que no lo damos) que Kosovo, tras el fracaso en su opinión de las negociaciones para llegar a un estatuto definitivo y su convencimiento de que nunca en la Eternidad sería posible un éxito

---

<sup>402</sup> Recordemos que la CIJ ha condenado otros casos de declaraciones de independencia argumentando un uso ilícito de la fuerza ((resoluciones 216 y 217 de 1965 en el caso de Rhodesia del Sur, la resolución 541 en 1983 respecto de la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre y la resolución 787, adoptada en 1992, sobre la *Republika Srpska*),

de las mismas (¿Kosovo por lo demás puede decidir *per se* esto...?), pudiera poner sobre la mesa de un puñetazo el estatuto definitivo, nos preguntamos: ¿pero acaso no supone el que un pueblo que forma parte de un Estados decida declarar unilateralmente su independencia de este atentar con la integridad territorial del mismo?, ¿y no forman parte los principios de soberanía e integridad territorial del Derecho Internacional imperativo?

La Corte también se hace la pregunta, se ve forzada más bien a hacérsela, al comprobar que “varios de los participantes en el procedimiento han sostenido que la prohibición de las declaraciones de independencia estaba implícitamente contenida en el principio de integridad territorial” (Opinión consultiva, párrafo 80).

Llegamos así a la siguiente reflexión;

En relación con la idea, absolutamente razonable, de que la injustificada declaración unilateral de independencia de un pueblo que forma parte de un Estado independiente y soberano atenta implícitamente contra el principio de integridad territorial, observación que se hace para salvar el hecho de que no se localiza en el Derecho Internacional general norma alguna expresa que prohíba este tipo de actos (párrafo 79 de su Opinión), la Corte utiliza un argumento rabiosamente literalista y excesivamente formalista.

Para el tribunal:

“el alcance del principio de integridad territorial” (del que al menos reconoce que es “un elemento importante del Ordenamiento jurídico internacional”) “se limita a la esfera de las relaciones interestatales” (párrafo 80).

La Corte defiende, por tanto, que este principio no es aplicable al caso de la declaración de Kosovo porque ésta no se produce “en la esfera de las relaciones interestatales”. Pero ¿qué quiere decir el tribunal con ello?... Tras observar la reproducción que en el texto de su dictamen se hace del tenor literal de los artículos 2.4 de la Carta de Naciones Unidas y de ciertos pasajes de la Declaración de Principios aneja a la resolución 2625 (XXV) de 1970 y del Acta Final de Helsinki

(1975), parece que lo que el tribunal viene a sostener es que el principio es únicamente aplicable en aquellos supuestos en los que, en la declaración unilateral de independencia de un pueblo, estén implicados dos o más Estados. Es decir, hablando en román paladino, que la independencia proclamada sea el resultado del deseo del pueblo que formando parte de un Estado quiere serlo de otro (como en el caso de las islas Aaland, éstas deseaban dejar de ser suecas para ser finesas...) o asociarse con otro o, al menos, que detrás de la declaración unilateral de independencia del pueblo de un Estado estén detrás Estados terceros o un Estado tercero animando, apoyando, dándole seguridades de que se consolidará... Y en todo caso, ¿no contaron los misteriosos autores de la declaración unilateral de Kosovo con el apoyo de ciertos Estados y probablemente con las promesas dadas de su rápido reconocimiento por ellos...?

La integridad territorial de Serbia prohíbe, desde luego en nuestra opinión, la independencia unilateral de Kosovo. Y defender, como la Corte hace, que este principio es aplicable solamente en la esfera interestatal no nos resulta un argumento creíble.

Por todo ello y volviendo a lo que para nosotros son las cuestiones clave en este asunto es decir, de una parte, la de saber si el ordenamiento jurídico de la sociedad internacional contemporánea avala el que un pueblo que, administrado o no internacionalmente, forma parte de un Estado independiente y soberano (lo que, por lo demás, como ya hemos señalado anteriormente, la propia Corte ha reconocido) puede, porque eso es sin más lo que desea, “salir” de él...; y, asimismo, la de saber cuáles son los límites y condiciones de este derecho de secesión. Estos son los problemas clave y su aclaración jurídica, en el año 2010, por la Corte hubiera sido una impagable contribución de la misma al Derecho Internacional contemporáneo, pues el tema no está claro y porque es delicado, tanto política como jurídicamente, para las relaciones internacionales. Pero el tribunal se niega a hacerlo, alegando que la pregunta que le formula la Asamblea General solo se interesa por saber si la declaración unilateral de independencia es conforme o no con el Derecho Internacional y no “se refiere a las consecuencias jurídicas de la declaración en causa”, afirmando que para ello, como en otros casos de su

jurisprudencia (cita dos), debía haberse “este aspecto expresamente indicado” en la pregunta. Como no es así, la Corte no se considera “preguntada sobre si Kosovo ha accedido o no a la cualidad de Estado, ni sobre la validez o los efectos jurídicos del reconocimiento de Kosovo como Estado independiente por algunos Estados” (opinión consultiva, párrafos 51 y 83). Nos parece un dictamen de un formalismo tal, que no puede convencer a nadie y que, por otro lado, hace un flaco favor al Derecho Internacional.

Es decir, creemos que el Dictamen sobre Kosovo, emitido el 22 de julio de 2010 por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), supone el triunfo de los intereses políticos y geoestratégicos de los países denominados “occidentales” sobre el respeto al Derecho internacional.

Como se puede fácilmente observar, el dictamen consultivo de la CIJ no sólo no aborda el fondo de la cuestión que le planteó la AG, sino que ha avalado una interpretación jurídica torticera y una vía política peligrosa para la estabilidad de numerosos países y, con ello, del propio orden internacional. No es una casualidad que dos años después de la declaración de independencia, más de 100 estados sigan sin reconocer a Kosovo frente a los 69 que sí lo han hecho. El *derecho del poder*, en este caso de algunas grandes potencias que han forzado, avalado y reconocido la independencia de Kosovo, secundado por el Dictamen de la CIJ, ha provocado una grave quiebra en el *poder del derecho internacional*.

En definitiva, insistimos, la CIJ, según nuestro entender no aborda los aspectos o cuestiones clave del asunto, que a nuestro juicio son, de una parte, la de saber si el Ordenamiento jurídico de la sociedad internacional contemporánea avala el que un pueblo que, administrado o no internacionalmente, forma parte de un Estado independiente y soberano (lo que, por lo demás, la propia Corte reconoce) puede, porque eso es sin más lo que desea, “salir” de él...; y, asimismo, la de saber cuáles son los límites y condiciones de este derecho de secesión. Estos son los problemas



clave y su aclaración jurídica, en el año 2010, por la Corte hubiera sido una impagable contribución de la misma al Derecho Internacional contemporáneo, pues el tema no está claro y porque es delicado, tanto política como jurídicamente, para las relaciones internacionales. Pero el tribunal se niega a hacerlo, alegando que la pregunta que le formula la Asamblea General solo se interesa por saber si la declaración unilateral de independencia es conforme o no con el Derecho Internacional y no “se refiere a las consecuencias jurídicas de la declaración en causa”, afirmando que para ello, como en otros casos de su jurisprudencia (citados), debía haberse “este aspecto expresamente indicado” en la pregunta. Como no es así, la Corte no se considera “preguntada sobre si Kosovo ha accedido o no a la cualidad de Estado, ni sobre la validez o los efectos jurídicos del reconocimiento de Kosovo como Estado independiente por algunos Estados” (opinión consultiva, párrafos 51 y 83). Nos parece tal y como hemos indicado anteriormente que se utiliza una rigidez formal exarcebada con tal de eludir tratar el fondo verdadero de la cuestión, por innegables razones políticas y/o de oportunidad.

Además, otra cuestión clave es también saber si cuando un pueblo que forma parte de un Estado proclama sin inequívoca justificación jurídica unilateralmente su independencia, los reconocimientos de terceros suponen o no una interferencia ilegal en la soberanía de aquél. ¿No se ha escrito acaso (Salmon, Sen) que, en ocasiones, el reconocimiento de una entidad dada como Estado puede constituir un atentado intolerable al principio que prohíbe la intervención en los asuntos de otro? ¿No era vital aclarar si el reconocimiento de la autoproclamada unilateralmente República de Kosovo es un atentado intolerable al principio de integridad territorial y prohibición de la intervención?... Pero la Corte insiste, como la pregunta de la Asamblea solo le pide que diga, letra por letra, si la declaración de independencia es conforme al Derecho Internacional... (Opinión consultiva, párrafos 50-56, 83), siguiendo a Romualdo Bermejo y a Cesareo Gutierrez<sup>403</sup>, en absoluto estamos de acuerdo con el obrar del Tribunal, que tampoco constesta a esta cuestión, tan fundamental como las otras dos anteriores expuestas.

---

<sup>403</sup> Romualdo Bermejo y Cesáreo Gutierrez, Real Instituto Elcano, DT 35/2010 de 10 de noviembre. “De la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre Kosovo”.

En este sentido al no interpretar de buena fe la pregunta formulada y hacerlo apartándose del objeto y fin que su competencia consultiva tiene, la Corte sienta un precedente que puede ser origen de duda en el futuro y además generar pretensiones irresponsables y perturbadoras en este delicado tema.

Estos futuros y más que posibles conflictos podrían haberse evitado si la Corte hubiera atendido al fondo de la pregunta que la Asamblea General le planteó. Más aún cuando ella misma da cuenta, cuando le conviene, de cómo en ocasiones se ha apartado de la redacción literal de la cuestión que se le formula.<sup>404</sup>

Una quiebra, esta, que todavía puede ser mitigada en sus consecuencias por la AG si en sus futuras Resoluciones, y al amparo del caso de Kosovo, logra establecer unos principios y normas claros e inequívocos sobre el alcance y los límites de las declaraciones unilaterales de independencia y de los derechos de autodeterminación y secesión, de tal modo que la propia CIJ no pueda eludir su responsabilidad como lo ha hecho en su reciente Dictamen. En este sentido conviene evocar la Resolución 1514 (XV) de 1960 sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos coloniales, como un ejemplo a emular.

Si por el contrario, la AG ignora la gravedad e importancia del caso kosovar y decide eludir su responsabilidad como órgano de representación de la comunidad internacional, siguiendo los pasos de la CIJ, se habrán sentado las bases para un recrudecimiento de los conflictos armados asociados a procesos de secesión unilateral, junto con el paralelo descrédito ante la opinión pública internacional de las importantes funciones que cumplen las Naciones Unidas. Pero ¿acaso las Naciones Unidas no surgieron para evitar a las generaciones futuras el flagelo de la guerra?, Kosovo puede convertirse así en la última guerra del siglo XX y el primer país que en el siglo XXI haya nacido como consecuencia de la vuelta a la *realpolitik*, basada en la lógica de la violencia y de la ley del más fuerte, que provocó las dos contiendas mundiales del siglo pasado. La diferencia es que ahora no es seguro que esta lógica beneficie a Europa y Estados Unidos como ocurrió en los siglos precedentes.

---

<sup>404</sup> Por ejemplo cuando la Corte constata, al examinar el contexto de la demanda, “que este no ponía en evidencia los ‘puntos jurídicos... verdaderamente... en juego” (párrafo 50 de su Opinión).

En este sentido es muy interesante recordar la lúcida interpretación que la profesora de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Bruselas y miembro del Instituto de Estudios Europeos Bárbara Delcourt, hace del reconocimiento de la independencia de Kosovo<sup>405</sup>. La profesora Delcourt argumenta que si lo que se está reconociendo es una entidad política cuyos poderes estarán limitados por la intervención de poderes exteriores (antes Naciones Unidas y ahora la UE) lo que se está reconociendo no es un nuevo Estado, no es un sujeto nuevo e independiente de naturaleza estatal tal y como la Doctrina entiende que debe ser un Estado (ver capítulo 10 de este trabajo) sino simplemente lo que se está consolidando es el reconocimiento de una secesión de una parte del Estado soberano de Serbia. Mas aún, (y esto ya no corresponde a la profesora Delcourt) si la independencia de Kosovo es una manifestación de secesión ilegal de parte del territorio de un Estado soberano, su reconocimiento como tal también, y probablemente la propia UE ha contribuido a hacer posible aquella y éste, y no parece que su conducta, en este sentido, pueda ser aceptada desde una valoración estrictamente jurídica. Otra cosa bien distinta serán las razones geopolíticas que hayan conducido a la UE a sustentar, tanto la independencia autoproclamada de Kosovo, como su reconocimiento, aún a pesar de la no unanimidad de sus socios, en este sentido.

---

<sup>405</sup> Entrevista de Snejana Jovanovic; Kosovo ¿Qué tipo de reconocimiento?  
<http://paris.cafebabel.com/es/post/2008/02/28>

JAVIER JORDÁ GARCÍA

## **14.**

# **Kosovo tras la declaración independencia. Su realidad social, su situación política actual y su reconocimiento internacional.**

---

Una vez llegados a este punto de nuestra tesis parece necesario, antes de emitir las conclusiones a la que nuestra reflexión nos ha llevado, describir una “foto fija” de la actual situación de la joven República de Kosovo, que como cabía esperar ha cambiado radicalmente desde la proclamación de la UDI, desde cualquier aspecto sobre el que centremos nuestra reflexión.

En concreto, nos parece oportuno detenernos en describir el estado en que se encuentran diversos aspectos básicos de la realidad kosovar en este momento, es decir pasados ya más de tres años desde la declaración de la UDI el 17 de febrero de 2008.

Estos son,

- a) Por un lado, y en el aspecto interno, la situación política de Kosovo, aprovechando en este punto para repasar el proceso electoral que se ha producido en Kosovo desde 2001 y haciendo referencia a su principales fuerzas políticas.
- b) Por otro lado y sin dejar todavía el análisis interno de la realidad de Kosovo, debemos también hacer referencia a la situación de Kosovo en lo relativo a las relaciones multiétnicas que se dan en el interior del territorio,

con especial énfasis en la situación en la que se encuentran actualmente las minorías.

c) Por último, y en cuanto a una visión externa de la realidad de Kosovo, parece oportuno, por la relevancia que supone respecto a su efectiva situación como Estado independiente, repasar el proceso de reconocimiento que de la mencionada independencia se está produciendo, como un goteo, entre los países del resto de la comunidad internacional.

En este sentido y siguiendo la Comunicación de la Comisión para Kosovo al Consejo y Parlamento europeo (COM 2010, 660) no podemos dejar de destacar que efectivamente desde la UDI Kosovo ha hecho progresos en cuanto a su estabilidad política, fortaleciendo su compromiso con la agenda europea creando para ello incluso un ministerio de “Integración Europea”.

El Gobierno de Kosovo está realizando un buen trabajo en cuanto al proceso de estabilización social y en cuanto a su diálogo con la UE. Sin embargo las autoridades de Kosovo deberían acelerar el ritmo de sus reformas ya que la capacidad de la administración pública sigue siendo débil y el poder judicial no está funcionando como debiera, con lo cual se resiente el estado de derecho y por lo tanto la cohesión social. No obstante es necesario destacar los logros conseguidos en materia de descentralización, aunque este proceso de descentralización solo podrá alcanzar su máxima expresión si se cuenta con la participación de la población local (minorías incluidas) y con la eliminación paulatina de las estructuras paralelas de poder (clanes y reminiscencias tribales existentes sobre todo en zonas rurales) que obstaculizan de forma muy importante el mencionado proceso de descentralización.

En cuanto a la democracia y el imperio de la ley, se ha avanzado en el fortalecimiento tanto del ejecutivo como en las estructuras parlamentarias, en particular se ha desarrollado todo aquello que de alguna manera suponga

progresos en los mecanismos de integración en Europa<sup>406</sup>. Sin embargo, el estado de derecho debe fortalecerse aún más y es motivo de preocupación en la propia UE.

Como ejemplo práctico de estos avances, podemos destacar el hecho acaecido en septiembre de 2010 cuando el Tribunal Constitucional dictaminó que era inconstitucional mantener en el mismo tiempo el cargo de Presidente de Kosovo y de Presidente / Presidenta de un partido político. Tras la resolución, el Presidente de Kosovo renunció. La LDK se retiró de la coalición de gobierno y se fijaron nuevas elecciones para el 12 de diciembre de 2010.

Pero finalmente el gran desafío pendiente de Kosovo es la reforma de su administración pública. Su capacidad de ofrecer los servicios necesarios a todos los habitantes de Kosovo es realmente débil. Las reformas y los avances efectuados tanto en el marco legal como incluso en el ámbito parlamentario resultan de muy limitada efectividad si la propia administración y su infraestructura son insuficientes y no es posible llevar a cabo su aplicación efectiva.

Como acabamos de indicar la reforma judicial sí avanza por buen camino, marcada por la aprobación de varias leyes básicas como son la de reforma en los tribunales, la de persecución de la corrupción, la del Consejo de la Judicatura de Kosovo y la del Fiscal del Consejo de Kosovo. Así la ley de reforma de los tribunales introduce un nuevo sistema salarial, que mejora significativamente la situación de los jueces así como el mecanismo para la investigación de antecedentes de los jueces y los fiscales, que era un tema candente y que también se ha completado.<sup>407</sup>

---

<sup>406</sup> Las principales estructuras de gobierno previstas en la Resolución 1244 (1999) están siendo cumplidas y están funcionando de acuerdo con las disposiciones constitucionales. El Ministerio de Integración Europea ha hecho un buen "debut" en sus tareas y ahora es necesario fortalecer su capacidad y consolidar su papel en la coordinación de los demás departamentos y ministerios del gobierno.

<sup>407</sup> Más de 340 jueces y fiscales han sido nombrados por el Presidente desde la declaración de la UDI en todos los niveles del poder judicial. Esto incluye el nombramiento de los miembros del

Sin embargo, y aún con la mencionada reforma todavía se han dado casos de interferencia política en el sistema judicial, en particular en el proceso de renovación de jueces y fiscales y queda pendiente también una gran cantidad de casos acumulados, sobre todo asuntos de ámbito civil entre los que destacan los que afectan a derechos de propiedad pendientes desde los movimientos de refugiados y los desmanes ocurridos durante el conflicto bélico.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, si bien ésta ha mejorado con la adopción de leyes “ad hoc” que inciden en la regulación de circunstancias claves como la declaración y origen de los bienes de los funcionarios públicos o la regulación sobre los regalos a estos, la prevención sobre los conflictos de intereses para personas en ejercicio de funciones públicas o la ley sobre financiación de partidos políticos, todavía este aspecto de la vida civil de Kosovo está lejos de alcanzar los estándares solicitados por la UE. De hecho EULEX ha tenido que seguir ejerciendo su mandato con energía precisamente en este ámbito de actuación<sup>408</sup> ya que la corrupción todavía sigue siendo generalizada en Kosovo.

Pero sin duda resulta particularmente importante analizar ahora la situación de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías en Kosovo.

Hemos reflexionado a lo largo de esta tesis sobre el desarrollo de estos derechos y sobre el especial énfasis que la comunidad internacional ha puesto durante todo el período en el que ha permanecido en Kosovo en preservar los derechos humanos, el respeto y protección de las minorías y el establecimiento de una sociedad multiétnica con oportunidad de igualdades y derechos para todas las comunidades que en ella habitan.

---

Consejo Judicial de Kosovo que a su vez han elegido al presidente del Consejo. Los primeros futuros jueces y fiscales se graduaron en el Instituto Judicial de Kosovo en diciembre de 2009.

<sup>408</sup> En julio de 2010 la policía de Kosovo junto con EULEX arrestó al Gobernador del Banco Central acusado de corrupción. Meses antes la propia EULEX había efectuado un “barrido” en el Ministerio kosovar de transportes, con el resultado de varios detenidos entre los funcionarios de todos los niveles.



Sin embargo, una vez declarada la independencia, promulgada la Constitución adoptadas las normas europeas sobre derechos humanos y protección y respeto a las minorías, la realidad es que la pobre estructura institucional y la falta de voluntad política obstaculizan la eficaz aplicación de las normas legales (por otro lado, y en teoría perfectamente válidas y asimilables a los estándares internacionales mas avanzados) en esta área. Por ejemplo, el proceso de integración de la comunidad serbia sigue pendiente.

De hecho el area de Mitrovica, como ejemplo más significativo, se rige en todos los aspectos (legales, institucionales, culturales y sociales) de acuerdo a la tutela de Belgrado, formando una auténtica estructura de poder paralela a la oficial que emana desde el gobierno de Prístina. En este sentido las autoridades de Kosovo deben hacer más para abordar cuestiones fundamentales como el acceso a la propiedad, las personas desaparecidas, las devoluciones y la educación y aunque si bien es cierto que se han producido algunos avances en materia de derechos civiles y políticos es necesario avanzar en lo relativo a la prevención de la tortura, acusaciones de malos tratos y uso excesivo de la fuerza por personal policial en relación a las minorías no albanesas de Kosovo.

Igualmente, dentro del ámbito de salvaguarda de los derechos humanos y respeto y protección de las minorías, debemos reseñar particularmente que su correcta aplicación en el entorno de los derechos de los niños y de las mujeres sigue siendo escasa. Falta que las autoridades de Kosovo acomentan con decisión asuntos tan cruciales como la trata de niños, el trabajo infantil, y la integración social de grupos vulnerables como son los niños abandonados, o los repatriados o incluso las personas con discapacidad. Si bien Kosovo ha puesto en marcha diversas campañas en aras de la sensibilización contra la discriminación por razón de religión, sexo, orientación sexual, edad...el resultado práctico ha sido su insuficiencia efectiva por la falta de infraestructura operativa y por la falta de interés en los funcionarios encargados de llevar a “pie de calle” las directrices de tales campañas.

En relación igualmente con la protección de los derechos de las minorías hay que destacar que la protección de los lugares de culto ortodoxos de la (ahora) minoría serbia de Kosovo ha pasado a depender de la policía de Kosovo, que ha asumido tal responsabilidad que hasta la UDI recaía en la KFOR. El Ministerio de Cultura de Kosovo ha elaborado una Ley sobre Patrimonio cultural que todavía no se aplica plenamente así como tampoco es operativo el “Consejo de supervisión de las zonas de especial protección” que se estableció en 2008 y que a día de hoy (septiembre de 2011) sigue sin estar formalmente constituido.

Es especialmente destacable, para comprender la situación de las minorías en Kosovo que existen una gran cantidad de casos acumulados en relación con la reintegración de las propiedades expoliadas durante el conflicto bélico. Este hecho no ayuda para nada en la integración social de dichas minorías, que ven como un derecho fundamental como es la propiedad de sus antiguos bienes se ve todavía, después de más de una década, consteñido a causa de la ineficacia del gobierno de Kosovo.

En cuanto al efectivo retorno de los desplazados, es justo señalar que el Ministerio de Comunidades está efectuando sus mayores esfuerzos para ayudar al retorno de las minorías de los refugiados y desplazados internos. Por ello, (y constituye un éxito en medio del marasmo institucional de Kosovo), el número de repatriados voluntarios está aumentando en todo Kosovo.

Así, por ejemplo, en diciembre de 2009 el gobierno de Kosovo aprobó un plan de acción para la aplicación de la estrategia de integración de los romaníes, ashkalis y egipcios. El gobierno estableció las estructuras necesarias para implementar esta estrategia y así el proceso de reubicación de las familias de las áreas contaminadas en el norte de Kosovo ha comenzado a "permitir el cierre del campo de refugiados de “Cesmin Llug”. Este proceso debería ser completado tan pronto como sea posible, permitiendo una mejora de las condiciones de vida de la población romaní, ashkali y egipcia y su acceso a la educación, la salud la protección atención y social.

Por último y en cuanto a derechos humanos se refiere, Kosovo tiene una asignatura pendiente en relación a su obligación de colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPIY), y es que más de diez años después del final del conflicto armado, se considera que existen unas 1.800 personas desaparecidas todavía.

En definitiva, en el ámbito civil el progreso de Kosovo desde la proclamación de la UDI en febrero de 2008 ha sido desigual. Si bien se ha estabilizado (con determinadas excepciones) el orden público, se echa en falta una efectiva aplicación de las leyes en la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales, la trata de seres humanos o la protección real de las minorías. Por otro lado, si no es menos cierto que existe un determinado progreso en la vida civil y económica de Kosovo (se está construyendo una nueva autopista que unirá Prístina con el aeropuerto y se ha adjudicado una concesión por veinte años a un consorcio público privado internacional para la explotación del aeropuerto de Prístina, entre otros hitos significativos) siguen habiendo restricciones de suministro eléctrico en el país, y los servicios públicos distan mucho de ser medianamente eficientes. Además si bien se está promoviendo la iniciativa privada, esta se ve dificultada por la excesiva burocracia y la elevada y omnipresente corrupción pública, que hace extremadamente complicado el surgimiento de una clase “media” empresarial que actúe de forma lícita dándose, por el contrario la existencia de un floreciente mercado negro de bienes importados.

Es decir, nos encontramos después de más de tres años de independencia con un país que teóricamente cumple con las demandas internacionales más avanzadas en cuanto a derechos humanos, protección de las minorías, adecuación económica, integración de sus distintas étnias...etc, pero que de hecho en muy pocos de esos aspectos cumple mucho más allá de su implementación inicial.

Otro aspecto a considerar es el del desarrollo de la vida democrática en Kosovo, del que es un punto fundamental la consolidación de un sistema de partidos y la implementación de elecciones periódicas, limpias y libres.

Así, debemos, en primer lugar señalar que en Kosovo, a partir de la intervención internacional, se han celebrado elecciones en los años 2000 (municipales) 2001 (generales) 2002 (municipales) 2004 (generales) y en 2007 que se eligieron candidatos a los tres niveles, es decir, a la Asamblea de Kosovo, a los parlamentos municipales y a los alcaldes, directamente. Todas estas elecciones fueron supervisadas ya de forma directa por la OSCE, que participó tanto en la organización, preparación, registro de partidos y candidatos como en la supervisión efectiva en las mismas sedes electorales y en el propio recuento de los votos.

En 2009 se produjeron las primeras elecciones después de proclamarse la UDI. Se trataba de elecciones municipales y afectaron a 36 municipios (en Kosovo las municipalidades comprenden la ciudad en sí y su entorno, formado por aldeas y agrupaciones menores). Tomaron parte en ellas 37 partidos políticos, 19 asociaciones electorales, 2 coaliciones electorales y 16 candidaturas individuales. Así 205 candidatos compitieron para elegir 36 alcaldes, directamente y bajo el soporte legal de la MRB (la nueva ley de junio de 2008, “Municipal and Representative Bodies Law”, que regulaba, y regula desde entonces, las elecciones municipales en Kosovo). El número de personas con derecho a voto se basó en los datos del Ministerio del Interior kosovar y ascendió a 1.563.741.<sup>409</sup>

Hay que decir que, en general, las votaciones se produjeron con normalidad excepto en lo relativo a la participación de los serbios de Kosovo, que fue prácticamente nula. De hecho, al norte del puente de Mitrovica (zona habitada por serbios) ni siquiera existía señal alguna de que se estaban celebrando elecciones el día de las votaciones.

Con todas estas reflexiones queremos hacer notar que con el esfuerzo de la comunidad internacional, con su supervisión y cuidado, la apariencia de

---

<sup>409</sup> Todos estos datos provienen del informe de 13-19 de noviembre de ACEEEO (Association of European electoral officials)

normalidad democrática va tomando cuerpo en el proceso político de Kosovo, pero, al igual que con las graves carencias que se contraponen en otros aspectos de la vida civil del país, la no participación de los serbios de Kosovo en sus procesos electorales hacen que fracase en una importante medida esa progresión democrática en sus principales organismos.

Con todo, los principales partidos que tomaron parte en las elecciones fueron:

**PDK (Partido Democrático de Kosovo)**

PDK es el partido más grande de Kosovo. Es la más significativa asociación de izquierda el poder político de Kosovo. Su líder es Hashim Thaçi, el ex líder político del Ejército de Liberación de Kosovo. Las elecciones parlamentarias de 2007 fueron ganadas por el PDK con el 34% de los votos. Después de las elecciones Thaçi formó un gobierno de coalición y actualmente es el Primer Ministro, siendo la Presidenta de Kosovo Atifete Jahjaga.

**LDK (Liga Democrática de Kosovo)**

La LDK es el segundo mayor partido de Kosovo. Puede ser considerado como un partido de tendencia conservadora y liberal. Uno de los fundadores del partido fue Ibrahim Rugova, que fue Presidente de Kosovo desde 2002 hasta su muerte en enero de 2006. El LDK obtuvo sólo el 22,6% de los votos en las elecciones parlamentarias de 2007. El que fué presidente de Kosovo, Fatmir Sejdiu era un miembro de la LDK.

**AAK (Alianza para el Futuro de Kosovo)**

Se trata de un partido de centro-derecha, su presidente actual es Ramush Hardinaj. Fue el primer ministro de Kosovo entre diciembre de 2004 y marzo de 2005. En 2005 fue acusado de 37 crímenes de guerra por el Tribunal Penal Internacional de La Haya, pero fue absuelto de todos los cargos en 2008. El partido obtuvo el 9,6% de los votos en las elecciones de 2007.

AKR (Nueva Alianza de Kosovo)

El partido fue fundado por un empresario de éxito, Behgjet Pacolli en 2006. Pasa por ser el hombre más rico de Albania. Su empresa Mabetex ha ganado varios proyectos industriales en Italia, Rusia y Kazajstán. La AKR obtuvo el 12% de los votos en las elecciones de 2007 y se convirtió así en el principal partido de la oposición. En las elecciones de noviembre de 2009, Mimoza Kusari-Lila fue uno de los más conocidos candidatos a alcalde del partido en el municipio de Gjakova.

En cuanto a los resultados de las elecciones, podemos resumirlos, esquemáticamente de la siguiente manera;

PDK ganador en las municipalidades de:

- Ferizaj
- Glogovc
- Skenderaj
- Shtime
- Zubin Potok

AAK, ganador en las municipalidades de:

- Decan
- Gjakove
- Leposaviq
- Zvecan

LDK, ganador en las municipalidades de:

- Prishtine
- Podujeve
- Fushe Koseve

SLS (Samostalna Liberalna Stranka), ganador en:

- Gracanice

- Klllokot

KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi), ganador en:

- Mamushe

GIZOR, ganador en:

- Ranilug

Una vez analizados tanto la realidad civil y social de Kosovo después de la UDI como el desarrollo electoral producido, sobre todo después de la declaración de independencia, creemos que debemos señalar la situación a fecha de hoy, finales de 2011, del proceso de reconocimiento de Kosovo como Estado independiente por el resto de naciones de la comunidad internacional.

Ya hemos tratado en el capítulo 11 de esta tesis la importancia que el reconocimiento internacional tiene para un Estado en aras de medir su influencia en el ámbito internacional, no digamos si lo que se pone en entredicho ya no es su influencia sino su propia calidad de Estado independiente o no.

En este sentido en el caso de Kosovo, más allá de relacionar el listado de los países a favor y en contra de su calificación o del reconocimiento de Kosovo como Estado independiente (ya que esta situación es cambiante y basta con consultar las fuentes cada cierto tiempo para comprobar que lo enunciado hace un mes se torna antiguo con la misma rapidez) lo que consideramos procede en este momento es reflexionar, abundando en lo indicado en varias parte de esta tesis, sobre las razones de los distintos estados en alinearse a un lado o a otro en cuanto al reconocimiento de la independencia autoproclamada de Kosovo.

A nuestro entender parece evidente que las razones para defender una u otra postura son meramente políticas, de conveniencia o alineación con uno u otro bloque de presión internacional y con una defensa igualmente vulnerable (en un sentido o en otro) de cualquier otra razón jurídica, ética o social.

En definitiva, los países denominados o asimilados al bloque occidental, con los EEUU y la UE al frente reconocen la UDI de Kosovo, mientras que las naciones alineadas con Rusia y China defienden la ilegalidad manifiesta de la UDI de Kosovo.

Es importante destacar, que la disciplina de ambos bloques no es definitiva, ya que entre los llamados países occidentales existen unos cuantos que compartiendo al cien por cien su alineación con la UE y considerándose aliados fieles de los EEUU no reconocen la UDI de Kosovo, fundamentalmente por, creemos, razones de su propia política interior, aunque externamente defiendan posturas jurídicas, que por otro lado, compartimos y que hemos defendido y expresado a lo largo de esta tesis y en la cual abundamos en el capítulo siguiente y asimismo en nuestras conclusiones finales.

Los países pertenecientes a la UE que no reconocen, de momento, la UDI de Kosovo son; España, Grecia, Rumanía, Chipre y Eslovaquia. Por otro lado, a la fecha en que cerramos este capítulo (octubre de 2011) 86 países han reconocido la independencia de Kosovo.

Así, los estados soberanos que relacionamos a continuación han reconocido oficialmente la independencia de la República de Kosovo. La fecha aportada es la del reconocimiento oficial.

Estados miembros de Naciones Unidas:

Afganistán: 18 de febrero de 2008, Albania: 18 de febrero de 2008, Andorra: 8 de Junio de 2011, Austria: 27 de febrero de 2008, Alemania: 20 de febrero de 2008, Arabia Saudita: 20 de abril de 2009, Australia: 19 de febrero de 2008, Baréin: 19 de mayo de 2009, Bélgica: 18 de febrero de 2008, Benín 18 de agosto de 2011, Belice: 7 de agosto de 2008, Bulgaria: 20 de marzo de 2008, Burkina Faso: 24 de abril de 2008, Canadá: 18 de marzo de 2008, Catar: 7 de enero de 2011, Colombia: 6 de agosto de 2008, Comoras: 14 de mayo de 2009, Corea del Sur: 28 de marzo de



2008, Costa de Marfil: 21 de septiembre de 2011, Costa Rica: 17 de febrero de 2008, Croacia: 19 de marzo de 2008, República Checa: 21 de mayo de 2008, Dinamarca: 21 de febrero de 2008, Emiratos Árabes Unidos: 14 de octubre de 2008, Eslovenia: 5 de marzo de 2008, Estados Unidos: 18 de febrero de 2008, Estonia: 21 de febrero de 2008, Finlandia: 7 de marzo de 2008, Francia: 18 de febrero de 2008, Gabón: 9 de septiembre de 2011, Gambia: 7 de abril de 2009, Guinea: 12 de agosto de 2011, Guinea-Bissau: 10 de enero de 2010, Honduras: 3 de septiembre de 2010, Hungría: 19 de marzo de 2008, Irlanda: 29 de febrero de 2008, Islandia: 5 de marzo de 2008, Italia: 21 de febrero de 2008, Jordania: 7 de julio de 2009, Japón: 18 de marzo de 2008, Kiribati: 21 de octubre de 2010, Kuwait: 11 de octubre de 2011, Letonia: 20 de febrero de 2008, Liberia: 30 de mayo de 2008, Liechtenstein: 25 de marzo de 2008, Lituania: 6 de mayo de 2008, Luxemburgo: 21 de febrero de 2008, Malasia: 30 de octubre de 2008, Malawi: 14 de diciembre de 2009, Malta: 21 de agosto de 2008, Islas Marshall: 17 de abril de 2008, Mauritania: 13 de enero de 2010, Mónaco: 19 de marzo de 2008, Maldivas: 19 de febrero de 2009, Micronesia: 5 de diciembre de 2008, Montenegro: 9 de octubre de 2008, Nauru: 23 de abril de 2008, Níger: 16 de agosto de 2011, Nigeria: 12 de septiembre de 2011, Noruega: 28 de marzo de 2008, Nueva Zelanda: 9 de noviembre de 2009, Omán: 4 de febrero de 2011, Países Bajos: 4 de marzo de 2008, Palaos: 9 de marzo de 2009, Panamá: 16 de enero de 2009, Perú: 22 de febrero de 2008, Polonia: 26 de febrero de 2008, Portugal: 7 de octubre de 2008, Reino Unido: 18 de febrero de 2008, República Centroafricana: 22 de julio de 2011, República Dominicana: 11 de julio de 2009, República de Macedonia: 9 de octubre de 2008, Samoa: 15 de septiembre de 2008, San Marino: 11 de mayo de 2008, Santa Lucía: 19 de agosto de 2011, Senegal: 19 de febrero de 2008, Sierra Leona: 13 de junio de 2008, Somalia: 19 de mayo de 2010, Suazilandia: 13 de abril de 2010, Suecia: 18 de febrero de 2008, Suiza: 27 de febrero de 2008, Turquía: 18 de febrero de 2008, Tuvalu: 18 de noviembre de 2010, Vanuatu: 28 de abril de 2010, Yibuti: 12 de mayo de 2010.

Estados no miembros de Naciones Unidas que también reconocen la independencia de Kosovo:

Taiwán: 19 de febrero de 2008.

Estados que no reconocen oficialmente la independencia de Kosovo. Los estados soberanos que citamos a continuación han declarado oficialmente su rechazo a la independencia de Kosovo, y su intención de no reconocer la soberanía de la República de Kosovo sobre el territorio kosovar:

Angola, Argentina, Armenia, Argelia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, China, Chipre, Cuba, Egipto, Eslovaquia, España, Georgia, Grecia, India, Indonesia, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Libia, Malí, Moldavia, Rumanía, Rusia, Serbia, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán, Uruguay, Venezuela, Vietnam.

Una vez relacionados los Estados que reconocen o no la independencia de Kosovo, podemos destacar también que la laxitud del Dictamen de la CIJ (sobre el cual hemos reflexionado detenidamente en el capítulo 13 de esta tesis), no pronunciándose, en definitiva sobre la UDI de Kosovo puede, de alguna manera, señalar el camino o abrir un resquicio por el cual alguno de los países pertenecientes a la UE y que por coherencia política y (no lo dudamos) convencimiento jurídico y técnico pueda, con el paso del tiempo y el devenir de los acontecimientos (por ejemplo el acercamiento de Kosovo a su integración en la UE) modificar su posición y reconocer la independencia de Kosovo.

# 15.

## Conclusiones

---

A la hora de concluir nuestro trabajo la primera reflexión que de forma inmediata se nos plantea es la de que el análisis concluye porque de algún modo y en algún momento debemos finalizar la tarea y no porque el tema haya quedado agotado. El caso de Kosovo de ninguna manera se puede dar por concluido ni los corolarios que nos aventuremos ahora a exponer pueden ser considerados argumentos definitivos. Si algo aparece meridianamente claro es que en el momento actual, los derroteros por los que va a discurrir la cuestión kosovar son inciertos, entendiendo eso si, que Kosovo existe como tal, con sus actuales circunstancias y que partiendo de este hecho irrefutable, como tal va a seguir existiendo, opiniones y/o argumentos en contra aparte, por muy razonables y oportunos que a nosotros nos parezcan.

Si nos remontamos al inicio del trabajo, encontramos que estamos tratando de analizar los últimos acontecimientos verificados en un territorio tradicionalmente turbulento, con unas características propias especialmente susceptibles de generar conflictos de forma continua.

Situado “entre dos mundos”, objeto de enfrentamientos basados en ideologías, mas que en apetencias físicas o territoriales, su solución es de una mayor complejidad, ya que incidimos en cuestiones sentimentales, históricas y, muy importante, religiosas.

Esto es evidente a la luz de cómo, de entrada, se tuvo que detener el conflicto esta última vez (en 1999), es decir, con la intervención militar de la OTAN, con el ataque directo a un Estado soberano como era Serbia, y con la limitación a la fuerza, de la

soberanía e integridad territorial de ese Estado sobre parte de su territorio que quedó bajo tutela, administración y protección de la Comunidad Internacional.

Así, el origen del conflicto, para nosotros tiene un componente étnico que destaca por encima de cualquier valoración política. El albano kosovar tiene conciencia de pueblo como tal, enraizada en una cultura tribal o de clan (cuya expresión más notable es el Kanun o ley tradicional no escrita que todavía regula la vida social de amplias zonas de Kosovo y que hemos tratado con mayor detalle en el capítulo 2.3 de este trabajo) y que todavía en el momento actual mantiene una vigencia definitiva, cierto es, que con mayor incidencia en el entorno rural. Ni siquiera, la idea de la “Gran Albania”, defendida tiempo atrás por los sectores más radicales de los nacionalistas albaneses creemos que sea posible vaya a cuajar hoy en día entre los albano kosovares.

Antes que esa posibilidad, y aún siendo igualmente remota, nos parece más factible una separación de las zonas “serbias” de Kosovo, con todos los inconvenientes y reparos que hemos expuesto a lo largo de este trabajo (ver capítulo 7.4 de esta tesis).

Por otro lado, el serbio posee igualmente una enraizada conciencia de nación, de pueblo, pero con el agravante de manejar una componente “integradora” pero con carácter dominante sobre el resto de pueblos de los territorios vecinos.

Con estos mimbres, y azuzados por los vaivenes políticos y las influencias de potencias externas, aliadas invariablemente con una y otra facción, encontramos el caldo de cultivo propicio para la generación continua de conflictos, desarrollándose además en un espacio físico idóneo para ello, ya que permite la creación y supervivencia de movimientos clandestinos que pueden hacer frente a potencias militares (y civiles) mucho más desarrolladas.

Es evidente que los que soñaban con una independencia que poco a poco fuera digerida por la Comunidad internacional no verán cumplidos sus sueños. A la vista está que los problemas para el desarrollo de la tutela internacional en Kosovo son

continuos y graves (ver el capítulo 10 de esta tesis, relativo a EULEX y sus problemas de implementación).

En ese sentido, visto el devenir histórico, no solo de Kosovo, sino del área de los Balcanes en general, entendemos que;

a) El desmembramiento de la antigua Yugoslavia ha dado lugar a distintos entes políticos, alguno de los cuales, aún revestidos de la categoría de nación, no reúnen los requisitos básicos para ser considerados como auténticos Estados.

b) Por ello, la inestabilidad va a seguir siendo la piedra de toque recurrente en toda el área balcánica en general. La artificialidad de determinadas creaciones políticas corre el riesgo de estallar al mínimo roce.

c) La inclusión de aquellas de las nuevas naciones más preparadas en organizaciones supranacionales, como la UE, es definitivamente la más válida opción para desactivar el ancestral germen generador de conflictos de los Balcanes. Es claro que esa opción no es inmediata y que necesitará de esfuerzos nada desdeñables tanto por los candidatos como por la propia UE, ya de por sí sobredimensionada.

En cuanto al concreto caso de Kosovo, podemos extraer algunas conclusiones que no pretenden ser excluyentes, pero que si son, a día de hoy y a nuestro juicio, determinantes en su compleja situación.

Kosovo existe y va a seguir existiendo como nación independiente. Esto es evidente y lo es tanto por su propia determinación a serlo por encima de cualquier circunstancia, como por los apoyos que del bloque occidental (con EEUU) a la cabeza va a seguir recibiendo para continuar como tal.

Ello no obsta para afirmar que Kosovo no reúne actualmente los requisitos necesarios como para autogobernarse de forma eficiente e interrelacionarse con otros Estados, por mas que su paulatina integración en los organismos internacionales vaya permitiendo su desarrollo internacional, incluso con la existencia de conflictos de competencia entre las propias instituciones de gobierno kosovar y las organizaciones internacionales presentes en el territorio y que todavía lo representan en determinados foros.

La ayuda internacional que Kosovo va a necesitar está todavía lejos de vislumbrar su fin. La carencia de infraestructuras básicas así como de un cuerpo eficiente de función pública hace que la tutela internacional resulte hoy y por bastante tiempo más imprescindible, no tanto en las tareas de autogobierno político, como en la eficiente gestión de las mismas, es decir, su puesta en práctica.

Podemos también descartar acontecimientos de tipo violento (salvo rebrotes esporádicos por situaciones concretas) en Kosovo, aunque de igual forma, no podemos obviar que las zonas de mayoría serbia de Kosovo (como Mitrovica) van a seguir bajo la influencia de Belgrado durante mucho tiempo, tanto por el desinterés de los serbios de Kosovo en la participación del nuevo Estado, como por la indolencia de los albanos kosovares en el intento de integración de aquellos en el Estado kosovar. Las instituciones paralelas (educación, justicia, sanidad...) aún con las buenas intenciones del Gobierno de Kosovo, van a seguir vigentes por largo tiempo todavía.

En cuanto a la circunstancia política, es indudable que Serbia va a seguir con sus intentos de torpedear a cualquier precio (siempre a través de UN y sin soluciones violentas) la autoproclamada independencia de Kosovo, y no va cesar en hacer valer lo estipulado por la Resolución 1244 (1999) respecto al derecho que le ampara en preservar su soberanía e integridad territorial, que comprende a la región de Kosovo.

Hemos tratado exhaustivamente nuestra posición respecto a la valoración jurídica de la autoproclamada independencia de Kosovo. Hemos llegado a la conclusión de que desde un punto de vista jurídico no es aceptable. También un análisis crítico del dictamen de la CIJ avalando esa declaración de independencia nos ofrece una versión nada aconsejable (desde igualmente un punto de vista de Derecho internacional) del proceder de la Corte Internacional.

A nuestro juicio ha utilizado argumentos torticeros para eludir pronunciarse en profundidad sobre la legalidad o no de la propia existencia del nuevo Estado, limitándose a afirmar que sobre la declaración en si mismo nada tiene que decir el Derecho internacional. No vamos a extendernos nuevamente sobre este aspecto, ya tratado en los capítulos 12 y 14 de este trabajo, pero es importante recalcar que debido precisamente a esa falta de rigurosidad jurídica, el asunto va a ser puesto en tela de juicio en las UN de forma recurrente. Dejamos ahora los peligrosos precedentes que esta actuación puede suponer para la estabilidad internacional, ya que también este aspecto ha sido objeto de tratamiento concreto en los capítulos antes mencionados.

En relación con esta “alegalidad” de la UDI y la postura de algunos de los países “occidentales” que por razones particulares no han reconocido al nuevo Estado, entre los cuales se encuentra España, es posible vislumbrar una puerta de escape para suavizar, con el tiempo, esta postura, ya que el amparo del CIJ declarando la no ilegalidad de la UDI puede hacer, si la oportunidad política así lo requiere, de “asidero legal” para tal movimiento, siempre desde nuestro particular punto de vista.

Sin embargo, no podemos menos que abundar en el hecho de que el 22 de julio de 2010 no pasará a la historia como un buen día ni para el Derecho Internacional ni para la Corte Internacional de Justicia (CIJ), al haber emitido ésta un dictamen consultivo en relación con la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo de 17 de febrero de 2008 (UDI 2008) que suscita más cuestiones que respuestas da y aunque hemos tratado concretamente el mencionado dictamen de la CIJ en su

correspondiente capítulo de esta tesis no queremos por menos que dedicarle, en nuestras conclusiones, una última reflexión ya que nos parece fundamental en orden a concluir en un primer estadio en el tiempo el problema de Kosovo, contemplado de forma global.

Y es que, por 10 votos contra cuatro, el fallo de la Corte se limita a decir que “que la Declaración de independencia de Kosovo adoptada el 17 de febrero de 2008 no ha violado el Derecho Internacional” y a nuestro juicio, este fallo, emitido de tal forma constituye un dictamen más político que jurídico, además no contesta a lo fundamental de la demanda planteada y por tanto, no creemos exagerado que se le pueda tachar de irresponsable por cuanto las consecuencias que de su actuación pueda acarrear como precedente en el Derecho internacional aplicable a casos parecidos en el futuro. Decimos que no contesta a lo fundamental porque en definitiva la cuestión que la Asamblea General de Naciones Unidas le formuló en su resolución 63/3 de 8 de octubre de 2008 (por 77 votos a favor, seis en contra y 74 abstenciones, por cierto) fue; “¿La declaración unilateral de independencia de las instituciones provisionales de la administración autónoma de Kosovo es conforme al Derecho Internacional?”.

Es decir, la duda que se generó y que necesitaba de aclaración jurídica era ¿se puede reconocer a Kosovo como Estado o no se puede?, ¿puede Kosovo proclamar unilateralmente su independencia del Estado del que formalmente forma parte, o no? Recordemos que precisamente la CIJ fue creada para estos menesteres, es decir, para aportar luz y evacuar dudas jurídicas sobre asuntos de Derecho internacional.

La Corte eludió, a nuestro juicio, en su respuesta clarificar los problemas clave de la cuestión que se le formula, escapando así, en lo fundamental, de su responsabilidad como órgano principal de Naciones Unidas y como órgano judicial más relevante del Derecho Internacional contemporáneo.



¿Qué cuales son estos problemas clave? No lo es, desde luego, o al menos no lo es únicamente, el saber si la UDI se hizo o no de conformidad con “el Derecho interno aplicable”, ni tampoco a la postre el concluir sin más que el Derecho Internacional no cuenta con normas que prohíban las declaraciones de este tipo (para desembocar, claro, en la conclusión buscada: si no hay prohibición, ¿dónde está, entonces, su ilegalidad...?); la Corte esgrime así su formalismo radical como un escudo que la defienda (y la proteja, probablemente, de la lluvia de críticas) de la necesidad de tener que pronunciarse sobre el Fondo, sobre la Verdad.

No, los problemas, a nuestro modo de ver, esenciales de este asunto son otros.

De una parte, la necesidad de saber si el Ordenamiento jurídico de la sociedad internacional contemporánea avala el que un pueblo que, administrado o no internacionalmente, forma parte de un Estado independiente y soberano (lo que, por lo demás, como ya hemos señalado anteriormente, la propia Corte ha reconocido) puede, porque eso es sin más lo que desea, “salir” de él...; y, asimismo, la de saber cuáles son los límites y condiciones de este derecho de secesión. Estos son los problemas clave y su aclaración jurídica, en el año 2010, por la Corte hubiera sido una impagable contribución de la misma al Derecho Internacional contemporáneo, pues el tema no está claro y porque es delicado, tanto política como jurídicamente, para las relaciones internacionales.

Pero el tribunal se negó a hacerlo en el dictamen emitido, alegando que la pregunta que le formula la Asamblea General solo se interesa por saber si la declaración unilateral de independencia es conforme o no con el Derecho Internacional y no “se refiere a las consecuencias jurídicas de la declaración en causa”, afirmando que para ello, como en otros casos de su jurisprudencia (cita dos), debía haberse “este aspecto expresamente indicado” en la pregunta. Como no es así, la Corte no se considera “preguntada sobre si Kosovo ha accedido o no a la cualidad de Estado, ni sobre la validez o los efectos jurídicos del reconocimiento de Kosovo como Estado independiente por algunos Estados” (opinión consultiva, párrafos 51 y 83). Nos

parece que esta respuesta representa un formalismo exagerado y que de hecho no puede ni debe convencer a nadie.

No nos convence en particular a nosotros, ni tampoco convenció a los jueces Bennouna y Skotnikov (párrafos 30 y 18, respectivamente, de sus opiniones disidentes), que disintieron de la mayoría, pero tampoco al vicepresidente Tomka (declaración, párrafo 10) ni al juez Yusuf (opinión individual, párrafo 6), que sin embargo (misterios de los debates en el seno de los tribunales, probablemente) votaron con la mayoría. Para nosotros y ellos, como el sentido común nos dice, lo que Serbia quería saber cuando propuso a la Asamblea General el planteamiento a la Corte de la pregunta, y la cuestión misma que ésta formuló es clara y precisa en una interpretación de buena fe y conforme a la lógica, era precisamente qué consecuencias jurídicas, para Serbia y para el Mundo, un acto así suponía.

La Corte despacha, por lo demás con la naturalidad tan lacónica y formalista que preside toda su Opinión, la alusión de “numerosos” participantes en el procedimiento (nótese el calificativo que es literal del dictamen, párrafo 55 de su Opinión) a la declaración del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, en la que este se pronunció claramente en general sobre el derecho de secesión de un pueblo en un contexto que no es el de la descolonización o el de la ocupación extranjera o racista (Supreme Court of Canada: “*Reference re secession of Quebec*”, 20 de agosto de 1998, párrafos 126-139, *ILM*, XXXVII, 1998, nº 6, pp. 1371-1374). En este caso, la Asamblea General, afirma la Corte, pregunta únicamente si la declaración de independencia es conforme al Derecho Internacional y nada más (párrafo 56 de su Opinión). No estamos de acuerdo evidentemente con esta respuesta tan “de perfil” de la CIJ, eludiendo el análisis del derecho comparado que ambos procedimientos merecían y que sin duda hubiera clarificado la cuestión de Kosovo, ajustando el dictamen a derecho.

Cuestión clave es también saber si cuando un pueblo que forma parte de un Estado proclama sin inequívoca justificación jurídica unilateralmente su independencia, los reconocimientos de terceros suponen o no una interferencia ilegal en la

soberanía de aquél. ¿No se ha escrito acaso (Salmon, Sen) que, en ocasiones, el reconocimiento de una entidad dada como Estado puede constituir un atentado intolerable al principio que prohíbe la intervención en los asuntos de otro? ¿No era vital aclarar si el reconocimiento de la autoproclamada unilateralmente República de Kosovo es un atentado intolerable al principio de integridad territorial y prohibición de la intervención?

Tampoco la CIJ contesta a esta cuestión amparándose en que la pregunta de la Asamblea solo le pide que diga, literalmente, si la declaración de independencia es conforme al Derecho Internacional, (Opinión consultiva, párrafos 50-56, 83). No estamos de acuerdo con esta cicatería que, entendemos, raya en el ridículo y solo se sostiene por determinados intereses políticos.

Al negarse a interpretar de buena fe la pregunta formulada y hacerlo apartándose del objeto y fin que su competencia consultiva tiene, la Corte propicia la duda en el futuro y por ende podrá generar el alimento de pretensiones irresponsables y perturbadoras en este delicado tema. Y podía haberlo evitado fácilmente atendiendo al fondo de la pregunta que la Asamblea General le planteó. Ella misma da cuenta de cómo en ocasiones se ha apartado de la redacción literal de la cuestión que se le formula, por ejemplo “cuando constata, al examinar el contexto de la demanda, que este no ponía en evidencia los ‘puntos jurídicos... verdaderamente... en juego’” párrafo 50 de su Opinión). ¿No es aplicable esto al caso? Insistimos, tan solo intereses ajenos a su verdadera labor como jurisconsultos del Derecho Internacional pueden justificar tal respuesta a tan trascendental cuestión.

Nos parece conveniente ahora, para mayor confirmación de nuestra postura, reflexionar críticamente sobre las dos cuestiones que la Corte analiza para llegar a su conclusión, antes mencionada, de que “la adopción de dicha declaración no ha violado ninguna regla aplicable del Derecho Internacional” (Opinión consultiva, párrafo 122). Dos cuestiones, que nos son otras que, en primer lugar su afirmación de que la UDI no vulnera la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y, a

continuación, la conformidad de la misma con las normas del Derecho Internacional general.

*(A) Según la Corte, la UDI no vulnera la resolución 1244.*

Para la Corte, la resolución 1244 (1999), que establece obligaciones internacionales, tiene como objetivo imponer y regular un período transitorio de administración internacional de Kosovo, territorio en el que se suspende temporalmente la soberanía de Serbia, a fin de conseguir que en él se establezca, a la espera del estatuto definitivo, un régimen de autonomía sustancial para Kosovo en el marco de una respetada integridad territorial y soberanía de Yugoslavia (Serbia). La resolución 1244 (1999), insiste el tribunal, no regula ni se ocupa del estatuto definitivo de Kosovo.

A partir de estos datos, la Corte argumenta que la UDI no vulnera la resolución 1244 (1999), porque esta no se ocupa sino del régimen transitorio y en ningún caso del estatuto definitivo de Kosovo como la Declaración hace (párrafos 114-115 de la Opinión) y, además, porque la misma no ha sido obra de las instituciones provisionales de Kosovo que la propia resolución 1244 (1999) y el contexto jurídico que generó crearon, sino de “personas que actuaron conjuntamente en su capacidad de representantes del pueblo de Kosovo fuera de la estructura de la administración provisional” (párrafos 105, 109).

Lo segundo a nuestro juicio es discutible<sup>410</sup>y, en todo caso, podemos cuestionarnos si aun de ser así este es un argumento que pueda manejarse con el fin de intentar justificar jurídicamente el acto en cuestión (como el juez Bennouna señala gráficamente en el párrafo 46 de su opinión disidente, “*si on suivait jusqu’au bout un tel raisonnement, il suffirait, en vuelque sorte, de se mettre hors la loi pour ne plus avoir à respecter la loi*”).

---

<sup>410</sup> Tal y como las opiniones de los jueces Tomka (declaración, párrafos 11-12), Sepúlveda-Amor y Yusuf (opiniones individuales, párrafos, respectivamente, 30 y 20) o Bennouna (opinión disidente, párrafos 44 ss.) demuestran.

En cuanto a lo primero, la argumentación del tribunal merece una reflexión aparte. ¿No se refiere la resolución 1244 (1999) al estatuto definitivo de Kosovo? En su párrafo 11, en el que se enumeran las competencias de la administración internacional sobre el territorio, se incluyen dos letras que son de interés, las (a) y (e) que literalmente dicen:

*(a) Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648).*

*(e) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648).*

La letra (a) se refiere, obvio es, al régimen internacional transitorio, que operará procurando para Kosovo una amplia autonomía pero teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet; y en estos se da por hecho de que la antigua Yugoslavia mantiene intacta su integridad territorial y su soberanía. Pero la letra (e) deja claro que el estatuto futuro de Kosovo debe tener en cuenta los acuerdos de Rambouillet, lo que en buena lógica no puede interpretarse de otro modo (siempre en nuestra modesta opinión) sino entendiendo que ese estatuto futuro (el que según la Corte la declaración unilateral de independencia determina, desbordando, también lo dice, el marco transitorio establecido) debe respetar la soberanía territorial de Yugoslavia (Serbia hoy).

Pero aun de aceptar, en el marco de la argumentación del tribunal, que la resolución 1244 solo se refería al régimen de administración provisional y no al estatuto definitivo (con la consecuencia de que la preservación de la integridad territorial de Serbia que aquella preveía, como la misma Corte ha reconocido en el párrafo 95 de su dictamen, solo opera en el marco de ese régimen de aplicación provisional y no en el estatuto definitivo), nos que lleva a que la Declaración (que sí se incardina marcadamente en este) no viole, aun defendiendo la independencia, la resolución 1244 (1999).

La decisión de la Corte, entendemos que obvia en esta parte concreta de su dictamen la gran cuestión (interrumpiendo injustificadamente el flujo argumentativo en ella empleado): ¿y puede un pueblo que formalmente sigue siendo parte de un Estado independiente y soberano declarar unilateralmente su secesión del mismo?; para el juez Yusuf, la Corte hubiera debido responder a ello (opinión individual, párrafo 6). Es cierto que en el apartado anterior a este, en el que se analiza la resolución 1244, la Corte se plantea la cuestión, para contestar las alegaciones de algunos de los participantes en el procedimiento, de si una declaración de independencia así podría quebrantar implícitamente el principio de integridad territorial pero su respuesta aquí, siguiendo su línea argumental es para nosotros tan decepcionante y mezquina como el resto del tenor del dictamen que hasta ahora hemos examinado.

*(B) Según la Corte, la UDI no viola el Derecho Internacional*  
La Corte, en definitiva entiende que la UDI no viola el Derecho Internacional porque éste no contiene norma alguna que prohíba hacer declaraciones de independencia (párrafos 79, 81 y 84 de su Opinión). Así formulada, la frase resulta sorprendente para el internacionalista, por lo su laconismo, (por su elementalidad incluso), por su afán en el esfuerzo de convencer.

Abordaremos el asunto diferenciando dos reflexiones o razonamientos:

(1) La Corte, que reconoce la existencia de práctica por la que el Consejo de Seguridad ha condenado las declaraciones de ciertas entidades proclamando que proclamaban con ellas su estatalidad (resoluciones 216 y 217 de 1965 en el caso de Rhodesia del Sur, la resolución 541 en 1983 respecto de la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre y la resolución 787, adoptada en 1992, sobre la *Republika Srpska*), entiende que el Consejo consideró nulas dichas declaraciones y prohibió el reconocimiento como Estados de las entidades que las proclamaron “no por las declaraciones de independencia en sí mismas sino porque estas se hicieron sobre la base de un recurso ilícito a la fuerza o sobre la base de otras violaciones graves de normas de Derecho Internacional general en particular de

naturaleza imperativa (*ius cogens*)” (párrafo 81). Y que por eso el Consejo de Seguridad se pronunció de esa manera. Pero no lo ha hecho, afirma la Corte, en el caso de Kosovo porque en éste no se dan aquellas violaciones.

Lo primero que cabría aducir de este pasaje es que realmente el Consejo no podía en este asunto decir nada para no contradecir de algún modo sus propios actos, pues todos recordaremos seguramente que cuando la “Guerra de Kosovo” terminó y la intervención armada de la OTAN, realizada sin autorización del Consejo de Seguridad, finalizó con la derrota de Yugoslavia el Consejo asumió la situación resultante con su resolución 1244 (1999) sin una sola palabra sobre la conformidad o no de lo ocurrido con el Derecho Internacional; ¿iba ahora a condenar la declaración de independencia de Kosovo alegando un uso ilícito de la fuerza...?; hay algo capcioso en la argumentación de la Corte... Incluso cabría hacer, desde otro enfoque, una nueva reflexión: si el Consejo creó una administración provisional de Kosovo, con pleno respeto de la integridad territorial yugoslava (hasta alcanzar un estatuto definitivo para el territorio), que el Consejo debería aprobar (¿o acaso ese estatuto puede decidirse unilateralmente por Kosovo?), lo que éste no ha hecho en efecto, ¿no cabría también interpretar su silencio sobre la declaración de independencia como la valoración de que la misma no es satisfactoria y que en todo caso el régimen internacional previsto sigue plenamente vigente (con la preservación de la soberanía Serbia...)?

Hay en todo caso algo más que decir, aún poniéndonos en la misma onda que la argumentación de la Corte sigue: aun dando por bueno (que no lo damos) que Kosovo, tras el fracaso en su opinión de las negociaciones para llegar a un estatuto definitivo y su convencimiento de que nunca en la Eternidad sería posible un éxito de las mismas (¿por otro lado, Kosovo puede decidir *per se* esto, sin contar con la contraparte...?), pudiera poner sobre la mesa de un puñetazo el estatuto definitivo, nos preguntamos: ¿pero acaso no supone el que un pueblo que forma parte de un Estado decida declarar unilateralmente su independencia de este atentar con la

integridad territorial del mismo?, ¿y no forman parte los principios de soberanía e integridad territorial del Derecho Internacional imperativo?<sup>411</sup>

La Corte se ve forzada a hacerse la pregunta también al comprobar que “varios de los participantes en el procedimiento han sostenido que la prohibición de las declaraciones de independencia estaba implícitamente contenida en el principio de integridad territorial” (Opinión consultiva, párrafo 80). Llegamos así al segundo de los razonamientos que queríamos comentar.

(2) En relación con la idea de que la injustificada declaración unilateral de independencia de un pueblo que forma parte de un Estado independiente y soberano atenta implícitamente contra el principio de integridad territorial, no se localiza en el Derecho Internacional general norma alguna expresa que prohíba este tipo de actos (párrafo 79 de su Opinión), la Corte utiliza un argumento tan rabiosamente literalista y formalista que no puede por menos que sorprendernos, así para el tribunal:

*“el alcance del principio de integridad territorial” (del que al menos reconoce que es “un elemento importante del Ordenamiento jurídico internacional”) “se limita a la esfera de las relaciones interestatales” (párrafo 80).*

La Corte defiende, por tanto, que este principio no es aplicable al caso de la declaración de Kosovo porque ésta no se produce “en la esfera de las relaciones interestatales”. Pero ¿qué quiere decir el tribunal con ello?... Tras observar la reproducción que en el texto de su dictamen se hace del tenor literal de los artículos 2.4 de la Carta de Naciones Unidas y de ciertos pasajes de la Declaración de Principios aneja a la resolución 2625 (XXV) de 1970 y del Acta Final de Helsinki (1975), parece que lo que el tribunal viene a sostener es que el principio es únicamente aplicable en aquellos supuestos en los que, en la declaración unilateral de independencia de un pueblo, estén implicados dos o más Estados. Es decir, hablando en román paladino, que la independencia proclamada sea el resultado

---

<sup>411</sup> Ver capítulo 11 de esta Tesis.



del deseo del pueblo que formando parte de un Estado quiere serlo de otro (como en el caso de las islas Aaland, éstas deseaban dejar de ser suecas para ser finesas...) o asociarse con otro o, al menos, añadimos nosotros, que detrás de la declaración unilateral de independencia del pueblo de un Estado estén detrás Estados terceros o un Estado tercero animando, apoyando, dándole seguridades de que se consolidará... En ese sentido, y en todo caso, ¿no contaron los misteriosos autores de la declaración unilateral de Kosovo con el apoyo de ciertos Estados y probablemente con las promesas dadas de su rápido reconocimiento por ellos...?

La integridad territorial de Serbia prohíbe, desde luego en nuestra opinión, la independencia unilateral de Kosovo. Y defender, como la Corte hace, que este principio es aplicable solamente en la esfera interestatal no nos resulta un argumento creíble.

En definitiva, la Opinión consultiva de la Corte de 22 de julio de 2010 es más política que jurídica. Y bastará, quizá, para justificar este aserto con recordar cómo, la Corte deja clara sin más su intención no ya solamente de pasar de soslayo sobre las cuestiones jurídicas claves sino incluso de no responder a las preguntas fundamentales que antes hemos analizado.

Al adoptar un enfoque así, tan a ras del tenor literal de la pregunta evacuada por la Asamblea General de NU y teniendo el máximo cuidado en no levantar el vuelo lo más mínimo hacia el fondo del tema y hacerlo tras haberse pronunciado previamente por su competencia y disposición a responder a la pregunta, la propia Corte da pistas sobre lo delicado del asunto y la inquietud que puede producirse por ello.

Y al responder, como lo hace, con esa aparente autocomplacencia en que el Derecho Internacional permite todo lo que no prohíbe de manera expresa sin plantearse nada más, la Corte nos lleva a pensar que lo que realmente le preocupaba de este asunto era que todo lo hecho, hecho está y mejor “no meneallo”. Y puesto que la declaración de independencia no es, tal y como la Corte

afirma, contraria al Derecho Internacional, ¿quién podrá arrojar la primera piedra contra quienes habían procedido ya al reconocimiento formal de la República de Kosovo como nuevo Estado soberano?... Esa apariencia de legalidad de la UDI que la decisión tomada hace nacer, pervive pese a un escondido pasaje en el que la Corte (tras intentar justificar por qué no entra en la cuestión de si Kosovo tiene derecho o no a la secesión unilateral de Serbia) añade:

*“podría perfectamente ocurrir, en efecto, que un acto –como una declaración de independencia– no constituye una violación del Derecho Internacional, pero no responde necesariamente al ejercicio de un derecho conferido por este último” (Opinión consultiva, párrafo 56 in fine).*

Esta afirmación tan importante, que la Corte parece intentar esconder, creemos hubiese necesitado como mínimo una explicación. El tribunal se la ahorra también.

Por último nos atrevemos a decir que incluso el dictamen de la Corte puede ser irresponsable porque aun aceptando comprometerse con su respuesta, la Corte deja sin aclarar el fondo de de la cuestión planteada, las dudas claves en definitiva que motivaron el que la Asamblea General solicitara su opinión jurídica. Y esta actitud, habida cuenta de la delicadeza que el problema de la libre determinación de los pueblos fuera del contexto de la descolonización o de la ocupación racista o extranjera tiene para no pocos Estados existentes, no revela precisamente, a nuestro juicio, responsabilidad.

La irresponsabilidad de la que hablamos presenta incluso un plus de gravedad, pues la Corte no solo se niega a tratar del tema, a pronunciarse sobre él de acuerdo con el Derecho Internacional contemporáneo, sino que lo hace además a sabiendas de que su posición favorece interpretaciones peligrosas políticamente y probablemente erróneas desde el punto de vista jurídico, pero que quien las asuma podrá aducir: como la Corte dijo... Sí, porque el tribunal que no dice nada más sí deja perfectamente claro que el Derecho Internacional moderno no cuenta con norma alguna que prohíba las declaraciones de independencia de los pueblos que forman parte de un Estado en el que, sin embargo, no desean vivir (como Kosovo).

No nos parece a nosotros un ejercicio de responsabilidad el no ocuparse del derecho de libre determinación, de los elementos necesarios en cuanto al concepto de Estado en derecho internacional o incluso en cuanto al reconocimiento y relaciones internacionales entre Estados. No es aceptable que no se ocupe el Tribunal de estos aspectos porque alimenta interpretaciones no deseables y del todo ilegítimas.<sup>412</sup>

En otro orden de cosas y en cuanto a la real estabilidad futura de Kosovo como estado independiente, creemos que de entrada está asegurada, tanto por la tutela política y económica de la UE, como por el “paraguas” de seguridad que le proporciona un aliado incondicional como es son los EEUU.

El factor desestabilizador (externo) vendrá dado por la conveniencia de pactos y/o compensaciones de los EEUU con Rusia, indefectiblemente aliado de Serbia y con intereses similares en otras áreas del mundo, como son los conflictos del Cáucaso y que dependiendo de las circunstancias del momento pueden hacer que Kosovo se utilice por unos y otros como moneda de cambio.

Ya que, llegados a este punto, ¿Por qué Kosovo sí y no, por ejemplo, Abjasia y Osetia del Sur, las dos regiones secesionistas de Georgia? El caso de Kosovo, tal y como hemos comentado de forma reiterada a lo largo de esta tesis, creemos que puede crear precedente, por mucho que lo partidarios de su declaración de independencia esgriman la originalidad e irrepetibilidad del proceso de Kosovo, y en cualquier caso, aún consintiendo en que no se llegara a crear precedente

---

<sup>412</sup> Sin ir mas lejos, a las pocas horas de que el CIJ dictaminara que Kosovo no violó el Derecho Internacional al declararse unilateralmente independiente de Serbia, los nacionalistas catalanes abrieron la caja de las comparaciones: para Izquierda Republicana de Cataluña (que formaba parte entonces del gobierno de la Generalitat), la decisión se aplicaría, también, a una hipotética independencia de Cataluña. Tras este fallo, “la independencia de Cataluña respetaría plenamente la legalidad internacional”, afirmó Joan Puigcercós, presidente de los republicanos (*El Mundo* digital, 22/VII/2010).

efectivo, lo que no se puede poner en duda es que puede utilizarse como argumento o moneda de cambio entre las principales potencias del mundo para conseguir determinados hitos en los procesos negociadores que (sobre asuntos que probablemente tengan poco que ver con las ansias de los pueblos afectados) continuamente se dan en el ámbito internacional.

En este sentido, y repasando ahora algunas de las más relevantes posturas a favor y en contra de este supuesto (si la UDI de Kosovo crea precedente o no) Rusia declaró que el apoyo a la autodeterminación en base a motivos étnicos en Kosovo supondría un claro precedente para otras regiones como Transnistria (franja de Moldavia junto a Ucrania poblada principalmente por rusos), Abjasia y Osetia del Sur (que quieren separarse de Georgia y unirse a Rusia) y el Alto Karabaj (territorio poblado de armenios incluidos en Azerbaiyán), así como, incluso en la República Srpska (uno de las dos entidades que conforman Bosnia).

Además, Rusia acusó a Europa de doble rasero a la hora de defender el derecho de autodeterminación y comparó el asunto kosovar con los movimientos independentistas existentes en España con el comentario "*En España la gente no quiere vivir en un solo Estado, entonces apoyadles allí.*"<sup>413</sup>

En torno a la declaración de independencia de Kosovo, como hemos visto a lo largo de esta tesis, se generó la disputa fundamental que versaba sobre su encaje con la legalidad vigente y sobre si este acto podría ser considerado un precedente para otras regiones secesionistas europeas como las antes mencionadas Abjasia, Osetia del Sur o incluso la región del Transdníester, o se trataba de una solución especial para un caso concreto.

Entonces, la cuestión nuevamente es, ¿se trata de un precedente peligroso o un caso especial, "*sui generis*"?

---

<sup>413</sup> Libertad Digital.es. Declaraciones de Vladimir Putin, publicadas el 14 de febrero de 2008

Sobre el dilema, tanto antes como después de la declaración de independencia aprobada por el Parlamento provisional kosovar distintas autoridades se manifestaron acerca de si dicho acto podía ser considerado un precedente para otras regiones secesionistas. En general las autoridades que apoyaron la declaración de independencia de Kosovo se manifestaron en el sentido de que se trataba de un caso especial, "*sui generis*", mientras que aquellas que mostraron su negativa a apoyarla afirmaron que sentaba un precedente para otras regiones.

Como hemos visto, el creador del plan que llevó a la declaración de independencia kosovar, el ex presidente finlandés, Martti Ahtisaari, afirmó que ésta "*no es un precedente*" más que para Kosovo mismo, ya que según Ahtisaari, tiene un carácter "*excepcional*" y "*sui generis*" que "*no tiene nada que ver*" con otros movimientos secesionistas.<sup>414</sup> Al día siguiente a la declaración de independencia, el 18 de febrero de 2008, los veintisiete países de la Unión Europea llegaron a un acuerdo según el cual declararon que la declaración unilateral era "*un caso 'sui generis' que no sienta ningún precedente*". La Unión dejó a sus Estados miembros libertad para reconocer o no a la República de Kosovo.

Igualmente, la Secretaria de Estado estadounidense, Condoleeza Rice declaró que "*la inusual combinación de factores*" que se habían dado "*hacen a Kosovo un caso especial*" y que su declaración de independencia "*no debe verse como un precedente para ninguna otra situación (secesionista) en el mundo de hoy*".<sup>415</sup>

Sin embargo, un portavoz del Kremlin, Dmitry Peskov, afirmó tras la declaración unilateral que ésta establecía un peligroso precedente para otras regiones separatistas como los palestinos, los vascos o los turcochipriotas. "*No podemos estar de acuerdo en que Kosovo sea un caso distinto*", declaró.<sup>416</sup>

---

<sup>414</sup> Europa Press.es, 18 de octubre de 2008

<sup>415</sup> USA Today, 18 de febrero de 2008

<sup>416</sup> El Economista.es, Agencias, 10 de marzo de 2009

Asimismo, el Presidente de Serbia, Boris Tadic afirmó en marzo de 2009 (El Economista.es) que reconocer la independencia de Kosovo sentaría "*un precedente sumamente peligroso*". Tadic afirmó que en gran parte de países hay una "*minoría étnica*", y que reconocer la secesión de Kosovo implicaría que cualquiera de estas comunidades podría tratar de seguir los pasos de Kosovo declarándose independiente.

También el presidente de Osetia del Sur, Eduard Kokoity exhortó a la comunidad internacional al reconocimiento de la independencia de dicha región secesionista de Georgia, afirmando que "*el precedente de Kosovo presenta un argumento convincente*" para su propio reconocimiento.<sup>417</sup>

Tras la Guerra de Osetia del Sur de 2008 y el reconocimiento por parte de Rusia de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, el ex-presidente español José María Aznar declaró en una entrevista con el vicepresidente estadounidense Dick Cheney que "*la independencia de Kosovo ha servido de precedente para futuros problemas como el que actualmente atraviesan Rusia y Georgia*".<sup>418</sup>

De hecho, Rusia había citado el ejemplo de Kosovo cuando anunció el reconocimiento de la independencia de ambas regiones secesionistas georgianas.<sup>419</sup>

Es decir, (y basándonos en todo lo anteriormente expuesto), no hacemos más que reafirmarnos en nuestra creencia de que la autodeclarada independencia de Kosovo si puede crear precedente, peligroso, para servir como asidero a las ansias independentistas de regiones actualmente encuadradas tanto en países en modo alguno sospechosos de someter a condiciones no democráticas a esas regiones, (basta recordar la referencia 402 de esta tesis) como en países susceptibles de

---

<sup>417</sup> Radio Free Europa, 17 de julio de 2009

<sup>418</sup> Europa Press, 6 de septiembre de 2009

<sup>419</sup> Russia Today, 17 de julio de 2009

generar rechazo por sus prácticas aislacionistas o no reconocedoras de esos derechos, pero que, legalmente, tanto unos como otros son titulares de la soberanía sobre esos territorios, como podría ser el caso tanto de Abjasia como de Osetia del Sur, antes comentados.

No quiere decir esto que pensemos que se vaya a producir una “vuelta atrás” en el proceso de independencia (ya de consolidación de la nueva República de Kosovo) pero sí de determinados movimientos que ahora mismo parecen remotos e improbables pero que de darse determinadas circunstancias políticas y de conveniencia podrían no descartarse.

Estamos hablando de la “secesión” de las zonas de mayoría serbia de Kosovo hacia la propia Serbia y del trasvase de las mayorías albanesas que habitan el sur de Serbia y que son constante fuente de preocupaciones para el gobierno serbio hacia Kosovo.

Sin duda ahora mismo son opciones remotas e incluso prohibidas, tanto por el Plan Ahtisaari como por la propia UDI y la Constitución de Kosovo, pero, la historia nos demuestra que no hay nada tan cambiante en las relaciones internacionales como las fronteras de los Balcanes y sin duda también, podría ser un medio de tranquilizar conciencias (sobre todo en Serbia) ya que estamos convencidos que el dilema de las autoridades de Belgrado (las que actualmente gobiernan y las que lo puedan hacer en un futuro) es como desembarazarse del problema de Kosovo (porque su hipotética reintegración en Serbia originaría muchos mas problemas que ventajas) sin renunciar a su historia y sus sagrados lugares existentes en la región, origen y crisol (según su creencia) de la propia nación serbia (ver capítulo 2.4 de este trabajo).

Por todo ello, de la misma manera que afirmamos que el nacimiento del nuevo Estado ha sido consecuencia de la aplicación de la “realpolitik” por primera vez desde el final de la Guerra fría, y por encima (o bordeando) las mas elementales normas de Derecho internacional y tomando en consideración tan solo razones de estrategia geopolítica, afirmamos igualmente que de seguir el apoyo económico de

la UE y el soporte de seguridad de EEUU, Kosovo, a fuerza de impulsos externos, conseguirá, en varias generaciones convertirse en un Estado “ad hoc”.

No debemos olvidar que la propia composición de la masa poblacional de Kosovo, que ahora mismo juega en su contra, puede tornarse en ventajas si es bien administrada. Se trata de la población mas joven de toda Europa, con acceso a ayudas casi ilimitadas por la tutela internacional y con todo por hacer y modificar en cuanto a su gestión pública y política. Además, Kosovo, en si mismo, no es objeto de disputa para ninguna potencia extranjera. Si se consigue apaciguar la conciencia de Serbia (que es, como hemos dicho anteriormente, su máxima aspiración, lejos de reintegrar a Kosovo en el actual Estado serbio) y traspasar una o dos generaciones de poder público y político corrupto (recordemos que el origen de la mayoría de los actuales líderes políticos kosovares, incluidos los miembros del Gobierno es al menos de dudosa calificación, cuando no, en determinados casos de clara adscripción a un pasado terrorista o mafioso) la relativa poca importancia geoestratégica de Kosovo y su deseada (y por ahora hipotética) integración en la UE (con todas las limitaciones operativas que se puedan dar y salvando la oposición de Serbia, una vez “tranquilizada su conciencia”) conjuntamente con la de otros Estados de los Balcanes puede al fin otorgar la estabilidad, que de por si, asiladamente, creemos harto difícil pudiera conseguir este conjunto de pueblos que habitan esa zona de Europa, porque no podemos olvidar, que es Europa a todos los efectos y que de su estabilidad depende muy mucho la propia estabilidad de nuestro continente.<sup>420</sup>

---

<sup>420</sup> A la hora de finalizar estas líneas, septiembre de 2011, y como contrapunto real de la situación que a nuestro entender va a ser una constante en Kosovo hasta la, al menos, adhesión de Serbia a la UE, y su, en principio, renuncia a sus aspiraciones sobre Kosovo, la tensión entre Serbia y Kosovo por el control de las fronteras en el norte del país sigue vigente, manteniendo Kosovo desplegado su contingente de policía y de funcionarios fronterizos y obligando igualmente al despliegue de efectivos de IFOR y EULEX en previsión de posibles disturbios, mientras que Serbia negocia al más alto nivel con la UE y con la OTAN una posible solución diplomática, ya que ni Belgrado ni los serbios del norte de Kosovo admiten la tal presencia policial y funcional del gobierno de Kosovo en la frontera.



Como corolario, el jueves 9 de septiembre de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó por aclamación un proyecto de resolución (A/64/L.65/Rev.1) en el que se acusaba recibo del dictamen de la Corte y se precisaba que el dialogo entre Serbia y Kosovo “sería un factor de paz, seguridad y estabilidad regional. Serbia misma ha presentado con la UE (con todos sus miembros) dicho proyecto.

En todo caso, el movimiento serbio no cambia nada hasta el momento. Acusar recibo del dictamen y aceptar que el dialogo entre el Estado afectado y la entidad secesionista no es cambiar su posición. En la información que el Centro de Naciones Unidas daba del asunto, se decía:

*“Al presentar la resolución, el ministro serbio de Relaciones Exteriores, Vuk Jeremic, describió el texto como ‘un documento de situación de neutralidad’ y subrayó que su país no reconoce la declaración de independencia de Kosovo”.*

Lo que en definitiva creemos que la resolución adoptada deja entrever es que Serbia estaría dispuesta a negociar de nuevo y acaso con más flexibilidad el estatuto definitivo de Kosovo, posiblemente incluyendo ahora una panoplia de opciones más amplia, que no cabe excluir desemboque en un acuerdo sobre la independencia del Territorio o, quizá (si se convence a los líderes kosovares), sobre la independencia de parte del mismo, (a pesar de que esta opción sigue oficialmente descartada por todas las partes, incluida la comunidad internacional) quedándose en Serbia las zonas de mayoría serbia en dicha provincia.

En todo caso, el proceso de diálogo que va a abrirse parte de una situación en la que el gobierno de Belgrado sigue sin la declaración unilateral de independencia de Kosovo, por considerarlo parte íntegra de su territorio y en el que razones externas de oportunidad política (adhesión a la UE) formarán el argumento fundamental para, como hemos apuntado antes, acallar la conciencia de los serbios.

En definitiva, creemos que el proceso que ha afectado a Kosovo en la última década va a seguir, estamos seguros, evolucionando apoyado sobre todo en la vertiente europeísta tanto del propio Kosovo (a muy largo plazo) como, y de manera más inmediata de Serbia.

Kosovo va a representar para Serbia un problema y a la vez una solución para su proceso de integración en la UE. Problema porque a bien seguro las autoridades comunitarias le van a exigir una relajación en su postura frente a la ya independizada región de Kosovo.<sup>421</sup> Solución porque precisamente esa relajación va a servir como muestra de talante y de capacidad de integración de una Serbia moderna y democrática en las instituciones europeas. Serbia deberá manejar con habilidad este proceso, de manera que hiera lo justo la sensibilidad de su propio pueblo mientras que frente al exterior, y sin renunciar a la dialéctica diplomática defensora de su postura tradicional, ceda, a cambio de su integración europea, en el reconocimiento mas o menos tácito de la independencia de Kosovo.

Lo que sí nos aventuramos a afirmar es que si bien Serbia puede llegar a “olvidar” el caso de Kosovo en aras de su integración en la UE, no va a dejar ni un milímetro de capacidad de maniobra para que Kosovo se pueda llegar a integrar en la propia UE. Una cosa es (para Serbia) acceder a realizar casi cualquier tipo de esfuerzo para acceder a las instituciones europeas y otra muy distinta llegar a sentarse en el propio Parlamento europeo junto al representante de Kosovo.

Es por eso que creemos que va a ser mas determinante la influencia (negativa) de Serbia hacia la hipotética incorporación de Kosovo a la UE, que la que el caso de Kosovo pudiera representar para Serbia.

En definitiva, la solución proceso de Kosovo, se tiene que dirimir en el tablero internacional, traspasando las tradicionalmente conflictivas fronteras de los Balcanes, hecho éste que, por otro lado es el único que puede, en nuestra opinión,

---

<sup>421</sup> Recordemos que la casi totalidad de los socios de la UE han reconocido la independencia de Kosovo.

dotar de visibilidad y posibilidad de arreglo al asunto, ya que circunscribirlo al ámbito regional, dará como resultado un fracaso más, tal y como se ha demostrado a lo largo de la historia.



## Bibliografía (y recursos audiovisuales)

---

Acosta Sánchez, Miguel Angel: *La Política Exterior de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales. Las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008.

Acosta Sánchez, Miguel Angel: "Kosovo, ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN 1138-4026, Año nº 12, Nº 31, 2008, págs. 773-804.

Acosta Sánchez, Miguel Angel: "La independencia de Kosovo y el Derecho Internacional", *Ateneo, Revista cultural del Ateneo de Cádiz*, ISSN 1579-6868, Nº 8, 2008, págs. 41-47.

Aguirre, Mariano y Piris Alberto: "Guerra por Kosovo", *Anuario CIP*, ISSN 1139-5222, Nº 1, 1999 (Ejemplar dedicado a: Guerras en el sistema mundial) ISBN 84-7426-423-5, págs. 19-38.

Albacete Perea, Alvaro: "Kosovo, estatuto en la recta final", *Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, Nº 148 (marzo) 2007, (Ejemplar dedicado a la Gobernanza en la red) págs. 72-74.

Almqvist, Jessica: "The politics of recognition, Kosovo an International Law", *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Nº 14, 2009.

Altares, Guillermo: "Donde todo empezó; un estatuto definitivo para Kosovo", *Tiempo de paz*, ISSN 0212-8926, Nº 79, 2005, págs. 15-19.

Angoso García, Ricardo: "Kosovo: el final del mito serbio", *Historia 16*, ISSN 0210-6353, Nº 344, 2004, págs. 62-81.

Angoso García, Ricardo: "Kosovo, la tierra de la discordia", *Historia 16* ISSN 0210-6353, N° 385, 2008, págs. 44-77.

Antonini, Blanca: "Kosovo; claves para una fórmula de convivencia", *Tiempo de paz*, ISSN 0212-8926, N° 79, 2005, págs. 46-52.

Ardault Karine, Arion Cristina María, Gnamou-Petauton Dandi, Yetongnon Marina: "L'Administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor Oriental; la pratique à la recherche d'une théorie", *Revue Belge de droit international*, ISSN 0035-0788, Vol. 39, N° 1, 2006, págs. 300-383.

Arias Rodríguez, José Manuel: "Reflexiones sobre el sistema legal existente en Kosovo", *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, ISSN 0211-2744, N° 5, 2003, págs. 2061 – 2070.

Arp, Bjorn: "The ICJ Advisory Opinion on the accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo and the International Protection of Minorities", *German Law Journal*, Vol 11, N° 7-8, 2010, págs. 847-866.

Avelló Martínez, María: "Kosovo, ¿de provincia internacional a estado?", *Comentario de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE)*, Madrid, Marzo de 2006.

Aznar Gómez, Mariano: *La Administración internacionalizada del Territorio*, Ed. Atelier, Madrid, 2008.

Bennet, C.: *Yugoslavia's bloody collapse; Causes, course and consequences*, New York University Press, Nueva York, 1994.

Bermejo García, Romualdo: "El conflicto de Kosovo a la luz del Derecho Internacional Humanitario", *La protección internacional de los Derechos Humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*. Coord. Por Antonio Blanc Artemir, 2001, ISBN 84-309-3626-2 págs. 169-190.

Bermejo García, Romualdo / Gutierrez Espada, Cesáreo: "Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras

reflexiones”, *Real Instituto Elcano, Documento de trabajo* nº 41/2008 de 24 de septiembre de 2008.

Bermejo García, Romualdo / Gutierrez Espada, Cesáreo: “La independencia de Kosovo a la luz del derecho de autodeterminación”, *Real Instituto Elcano, Documento de trabajo* nº 7/2008, de 12 de febrero de 2008.

Bermejo García, Romualdo / Gutierrez Espada, Cesáreo: *La disolución de Yugoslavia*, Eunsa Ediciones Universidad de Navarra SA., Pamplona, 2007.

Bernabeu Esteban, Irene: “Hacia una democratización de las políticas de seguridad en Kosovo”, *Actas del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (Valencia, 22, 23 y 24 de noviembre de 2004)* Carlos Flores Juberías (ed.), 2006, ISBN 9788437066240, págs. 387-394.

Bernabeu Esteban, Irene: “La Administración Internacional de Naciones Unidas en Kosovo. Construcción versus retorno de los refugiados y desplazados”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, ISSN 1135-0679, Nº 45-46, 2004, págs. 5-22.

Bianchini, Stefano: *La Questione yugoslava*, Ed. Giunti Casteman, Florencia, 1999.

Bianchini, Stefano: *Sarajevo, Le radici dell’odio. Identità e destino del popoli balcanici*; Associate, Roma, 1996.

Björn A., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

Blayo C. y Bergouignan C.: “The excepcional Demographic situation of Kosovo”, *Space population societies*, ISSN 0755-7809, Nº 3, 2004, págs. 607-624.

Boonstra, Jos: “Serbia’s constitutional referendum; Democratic reform and Euro-atlantic integration on hold?”, *Comentario de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE)*, Madrid, Noviembre de 2006.

Bradac, Carlos: “Kosovo, pasado serbio y presente albanés”, *Historia 16*, ISSN 0210-6353, nº 267, 1998, págs. 84 - 93.

Brand, M., "Effective human Rights protection when the UN 'becomes the State': Lessons from UNMIK", en White, N. & Klaasen, D. (eds.), *The UN Human rights and post-conflicts situations*, Manchester University Press, Manchester, 2005, ps 347-375.

Burri, Thomas: "The Kosovo Opinion and Secession; the sounds of silence and Missing links", *German Law Journal*, Vol. 11, Nº 7-8, 2010, págs. 881 - 890.

Cahn, Claude: "Birth of a Nation: Kosovo and the persecution of pariah minorities", *German Law Journal*, vol. 8, Nº 1, 2007, págs. 81-94.

Carlos Echeverría, Jesús: "El Cáucaso tras la independencia unilateral de Kosovo", *Ejército de Tierra español*, ISSN 1696-7178, Nº 804, 2008, págs. 100-102.

Carrascosa Casado de Amezúa, Carlos: "Informe sobre la situación económica y el impacto de KFOR en Kosovo", *Ejército de Tierra español*, ISSN 1696-7178, Nº 824, 2009, págs. 98-103.

Cervell Horta, M<sup>a</sup> José: "Las demandas de Yugoslavia ante el TIJ por el bombardeo de su territorio en la Guerra de Kosovo", *Anuario de Derecho Internacional*, ISSN 0212-0747, Nº 16, 2000, págs. 65-92.

Cervell Horta, María José: "Kosovo; a casa, misión cumplida", *Revista Española de Derecho Internacional*, ISSN 0034-9380, Vol. 61, 2009, págs. 279-286.

Chandler, David: "El protectorado bosnio y las implicaciones para Kosovo", *New Left review*, ISSN 1575-9776, nº 1, 2000, págs. 154 - 166.

Charney, Jonathan I.: "Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo", *American Journal of International Law*, ISSN 0002-9300, vol 93, Nº 4, 1999, págs. 834 - 841.

Chinkin, Chistine M.: "Kosovo: A good or bad war?", *American Journal of International Law*, ISSN 0002-9300, vol 93, Nº 4, 1999, págs. 841 - 847.

Circovik, Elena: "An analysis of the ICJ Advisory Opinion on Kosovo's Unilateral Declaration of Independence", *German Law Journal*, Vol 11. Nº 7-8, 2010, págs. 895-912.



Ciuk, Eva: "La protección de las minorías en Kosovo: un asunto pendiente", *Papeles de cuestiones internacionales*, ISSN 1885-799X, N° 95, 2006, págs. 125-133.

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Informe anual de 1999*.

Conversi, Daniele: *La desintegración de Yugoslavia*, Afers/Universidad de Valencia, Valencia, 2001.

Corten, Olivier: "Déclarations unilatérales d'indépendance et reconnaissances prématurées du Kosovo à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie", *Revue Generale de Droit International Public*, ISSN 0373-6156, Vol. 112, N° 4, 2008, págs. 721 - 759.

Crook, John R.: "United States recognizes Kosovo as an Independent State", *American Journal of International Law*, ISSN 0002-9300, Vol. 1, 2010, págs. 101 - 105.

Cvijic, Srdjan: "Self-determination as a challenge to the legitimacy of humanitarian interventions: The case of Kosovo", *German Law Journal*, vol. 8, N° 1, 2007, págs. 57 - 80.

Dachy, Eric: "La raison humanitaire au Kosovo", *Temps Modernes*, ISSN 0040-3075, N° 615-616, 2001, págs. 114 - 134.

Dagand, Sophie: "The prospects for a future Kosovo; The role of Security Sector Reform", *European Security Review* n° 38, mayo 2008.

Daudet, Y.: *L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale*, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, vol VI, 2002, ps. 461-542.

De Cueto, Carlos / Durán, Marién: *El conflicto de Kosovo, un escenario de colaboración de actores civiles y militares*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.

De Wet, Erika: "The Governance of Kosovo; Security Council Resolution 1244 and the establishment and functioning of EULEX", *American Journal of International Law*, ISSN 0002-9300, Vol 103, n° 1, 2009, págs. 83-96.

Democracy Backgrounder: "The E.U. Challenge in Kosovo", *Comentario de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE)*, Madrid, Mayo de 2007.

Dérens, Jean-Arnault: "La independencia de Kosovo, precedente y bumerán", *Anuario económico geopolítico mundial*, Nº 26, 2010, págs. 231-235.

Drnovsek, Janez: *El laberinto de los Balcanes*, Ed. B, Barcelona, 1999.

Durán Cenit, Marién: "El entorno de seguridad en Kosovo. La interacción entre los actores civiles y militares y la formación del capital social", *Actas del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (Valencia, 22, 23 y 24 de noviembre de 2004)* Carlos Flores Juberías (aut.), 2006, ISBN 9788437066240, págs. 439-454.

Durán Cenit, Marién: "La construcción de la paz en Bosnia y Kosovo; la contribución de los actores civiles y militares al proceso", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, ISSN 1135-0679, Nº 45-46, 2004, págs. 41 - 56.

Dusan Janjic y Shkelezen Maliqui: *Kosovo-Kosova, confrontation or coexistence*, Peace Research Centre, University of Nijmegen, Nimega, 1996

Duval-Leroy, Julien: *Kosovo; Unfinished business in the Balkans*, International security research and intelligence Agency (ISRIA), Washington D.C., 9 de febrero de 2007.

Echeverría, Carlos: "Hacia un estatuto final para Kosovo", *Ejército de Tierra Español*, ISSN 1696-7178, Nº 790, 2007, págs. 102-103.

Estrada Díaz, Juan Antonio: "Las contradicciones de Kosovo", *Revista de fomento social*, ISSN 0015 - 6043, Vol. 214, 1999, págs. 245-259.

Everly, Rebecca: "Reviewing Governmental Acts of the United Nations in Kosovo", *German law journal*, vol. 8, Nº 1, 2007, págs. 21 - 38.

Falk, Richard A.: "Kosovo, world order, and the future of international law", *American Journal of International law*, ISSN 0002-9300, vol. 93, Nº 4, 1999, págs. 841-849.

Felgenhauer, Pavel: "Tácticas y objetivos estratégicos de la posición rusa con respecto a la independencia de Kosovo", *Análisis del Real Instituto Elcano, (ARI)*, N° 125, 2007.

Fernández Castro, Miguel Angel: "Protegiendo el interés nacional; la estrategia del Kremlin en el conflicto de Kosovo", *Razón y Palabra*, ISSN 1605-4806, N° 62, 2008.

Fernández-Arias, Carlos: "Europa, Kosovo y la UE. La gestión de un error anunciado", *Política Exterior*, ISSN 0213-6856, Vol. 22, N° 122, 2008, págs. 21-28.

Ferón, Bernard: *Yugoslavia, orígenes de un conflicto*, Salvat, Madrid, 1995.

Ferrer Lloret, J.: *La aplicación del principio de libre determinación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

Ferrero Turrión, Ruth: "El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española", *Fundación Alternativas, memorando OPEX*, n° 34, Madrid, 6 de marzo de 2007.

Floramo, Angelo: "Kosovo: Una nazione in cerca de autore?", *Medioveo: Un passato da riscoprire*, ISSN 1125-6893, vol. 12, N° 5, 2008, págs. 54 - 62.

Franck, Thomas M.: "Lessons of Kosovo", *American Journal of International law*, ISSN 0002-9300, vol. 93, N° 4, 1999, págs. 857-860.

Girón, José y Pajovic, Slobodan (eds.): *Los nuevos estados de la antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1999.

Goodwin, M.: From Province to protectorate to State? Speculations on the impact of Kosovo's genesis upon the doctrines of International law, *German Law Journal*, vol 8, 2007, n° 1, ps. 1-20.

Goodwin, Morag: "From province to protectorate to State? Speculation on the impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International law", *German law journal*, Vol. 8, N° 1, 2007, págs. 1-20.

Gutiérrez Espada Cesáreo: Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (“La guerra de Kosovo”), *Anuario de Derecho Internacional*, XVI, 2000.

Gutiérrez Espada Cesáreo / Cervell Hortal M<sup>a</sup> J., *Curso de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2008.

Gutiérrez Espada, Cesáreo / Bermejo García, Romualdo: “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la Guerra de Kosovo)”, *La protección internacional de los Derechos Humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*. Coord. Por Antonio Blanc Altemir, 2001, ISBN 84-309-3626-2 págs. 191-220.

Gutiérrez Espada, Cesáreo: “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la guerra de Kosovo)”, *Anuario de derecho internacional*, ISSN 0212 – 0747, N<sup>o</sup> 16, 2000, págs. 93 - 132.

Henkin, Louis: “Kosovo and the law of humanitarian intervention”, *American Journal of International Law*, ISSN 0002-9300, vol 93, N<sup>o</sup> 4, 1999, págs. 824 - 828.

*Historia de la Segunda Guerra Mundial*, Espasa - Calpe, Madrid, 1999.

Howse Robert, Teitel Ruti: “Delphic Dictum; how has the ICJ contributed to the Global Rule of Law by its Ruling on Kosovo?” *German Law Journal*, Vol 11. N<sup>o</sup> 7 - 8, 2010, págs. 841 - 846.

Huet, Veronique: “Le droit d’autodetermination au Kosovo”, *Droit prospectif: Revue de la recherche juridique*, ISSN 0249-8731, vol. 32, N<sup>o</sup> 117, 2007, págs. 443 - 462.

*Human rights in Yugoslavia*, Belgrade Centre for Human Rights, Belgrado, 2000.

Hysa Hylber y Dusan Janjic: *Kosovo: Independence, status, perspectives*. Ed. Longo, Ravenna, 2011.

Iglesias Velasco, Alfonso J.: “La misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, ISSN 1133-6595, N<sup>o</sup> 56, 2002.

Ignatieff, Michael: *El nuevo imperio americano; La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, ISBN 84-493-1456-9.

Ignatieff, Michael: *Guerra virtual: Más allá de Kosovo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, ISBN 84-493-1377-5.

Imber, Colin: *El imperio otomano*, Eds. B. Barcelona, 1995.

Ingravallo, Ivan: "Kosovo e Timor Est nove anni dopo; Osservazioni sulle Amministrazioni territoriali dell'ONU", *Comunità internazionale*, ISSN 0010-5066, Vol. 63, Nº 2, 2008, págs. 225 - 259.

International Crisis Group: "Kosovo status; Delay is risky", *Europe Report*, nº 77, 10 de noviembre de 2006.

International Crisis Group: "Kosovo's status; Difficult month ahead", *Europe Briefing*, nº 45, 20 de diciembre de 2006.

International Crisis Group: "No good alternatives for the Ahtisaari plan" *Europe Report*, nº 182, 14 de mayo de 2007.

Jakupi, Gani: *Un paréntesis en el silencio. Kosovo: Reflexiones en el umbral de una guerra*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2001.

Jamar Hanna, Vigness Mary Katherine: "Applying Kosovo; looking to Russia, China, Spain and Beyond after the International Court of Justice Opinion on Unilateral Declarations of Independence", *German Law Journal*, Vol 11. Nº 7-8, 2010, págs. 913-928.

Jiménez Moliner, Ana: "Medios de comunicación y "hate speech" en las sociedades post-totalitarias; el paradigma de Kosovo", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, ISSN 1135-0679, Nº 50-51, 2005, págs. 125-155.

Jiménez Sánchez, José Joaquín: "¿Hegel en Kosovo?: Reflexiones sobre la independencia de Kosovo", *Cuadernos de pensamiento político, FAES*, ISSN 1696-8441, nº 18, 2008, págs. 87 - 118.

Joyner, Daniel H.: "The Kosovo intervention; legal análisis and a More Persuasive Paradigm", *European Journal of international law*, ISSN 0938-5428, Vol. 13, Nº 3, 2002, págs. 597-619.

Judah, Tim: "Desde Rusia con amor...", *Análisis del Real Instituto Elcano, (ARI)* Nº 88, 2007.

Knoll, B.: "From Benchmarking to final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-ended Mandate", *European Journal of International Law*, ISSN 0938-5428, vol. 16, Nº 4, 2005, págs. 637 - 660.

Kohen, Marcelo G.: "Pour le Kosovo; une solution made in Hong Kong", *Revista electrónica de estudios internacionales*, ISSN 1697-5197, Nº 15, 2008.

Kolb R., Porreto, G., Vite, S.: *L'application du droit International humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

Korhonen, O.: "International governance in post-conflict situations", *Leiden Journal of International Law*, vol. 14, 2001, ps. 495-529.

Krisch, N.: "Legality, Morality and the dilemma of humanitarian intervention after Kosovo", *European Journal of International Law*, ISSN 0938-5428, vol. 13, Nº 1, 2002, págs. 323-326.

Kucan Milan y Michnick Adam: "Kosovo y la Antigua Yugoslavia", *Claves de razón práctica*, ISSN 1130-3689, Nº 95, 1999, págs. 31-34.

Kupchan, Charles A.: "Independence for Kosovo", *Foreign affairs*, ISSN 0015-7120, vol. 84, Nº 6, 2005, págs. 14-20.

Linsden Robin: *Historia secreta de las SS*, La Esfera de los Libros, Madrid, 1995.

Lirola Delgado, Isabel: "El ejercicio de las relaciones internacionales exteriores de Kosovo por la UNMIK; ¿Una nueva manera de crear un "Frankenstein" en Derecho Internacional", *Relaciones Internacionales, Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, ISSN 1699-3950, Nº 10, 2009.

López Arauzo, José Antonio: “Marco jurídico, político y administrativo de Kosovo tras el conflicto”, *Ejército de Tierra Español*, ISSN 1696-7178, N° 778, 2006, págs. 34-40.

López Jiménez, José Angel: “Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la política exterior y de seguridad europea”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 49, 2007.

Marcos Angela, Gil Infante Javier, Riutord Sampol Guillem, López Martínez Félix Ramón: “La acción de la Unión Europea en Kosovo y la Misión EULEX; un comentario en clave de la posición de España”, *Revista General de Derecho Europeo*, ISSN 1696-9634, N° 16, 2008.

Marrero Rocha, Inmaculada: “El discurso jurídico internacional en los debates del Congreso de los Diputados: los casos de Kosovo y la guerra de Irak”, *Revista Española de Derecho Internacional*, ISSN 0034-9380, vol. 57, N° 1, 2005, págs. 49-87.

Martin De La Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo: *La Europa balcánica. Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial a Nuestros días*, Síntesis, Madrid, 1997.

Martitegui, Aldara: “Kosovo independiente y el repliegue de España”, *Hesperia culturas del Mediterráneo*, ISSN 1698-8795, N° 14, 2009, (Ejemplar dedicado a Balcanes I) págs. 89-98.

Melandri, Pierre: “Les Etats-Unis et le Kosovo. Les risques d’un Leadership à bon marché”, *Vingtieme siecle; Revue d’histoire*, ISSN 0294-1759, N° 67, 2000, págs. 3 - 20.

Milano, E.: “Security Council Action in the Balkans: Reviewing the legality of Kosovo’s Territorial Status”, *European Journal of International law*, ISSN 0938-5428, vol. 14, N° 5, 2003, págs. 999-1022.

Milano, Enrico: “Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo”, *Rivista di diritto internazionale*, ISSN 0035-6158, N° 4, 2008, págs. 967-990.

Milano, Enrico: “L’evoluzione Della situazione in Kosovo e la dichiarazione presidenziale del Consiglio di Sicurezza del 26 novembre 2008”, *Rivista di diritto internazionale*, ISSN 0035-6158, Nº 2, 2009, págs. 483-487.

Milosevich, Mira: “La dimensión internacional de la independencia de Kosovo; un caso de autodeterminación humanitaria”, *Cuadernos de pensamiento político, FAES*, ISSN 1696-8441, Nº 15, 2007, págs. 163-180.

Moneo Laín Antonio: “La evolución político constitucional de la Yugoslavia socialista desde 1946 hasta 1974”, en Carlos Flores Juberías (Editor): *España y la Europa Oriental: tan lejos, tan cerca (Actas del V Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental)*, Universitat de València, Valencia, 2009.

Montanaro, L.: “El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado”, *Fride, Documento de trabajo*, nº 91, octubre, 2009

Montanaro, Lucía: “El dilema de la construcción del Estado de Kosovo: La fragilidad de un Estado cuestionado”, *Documentos de trabajo FRIDE*, Nº 91, 2009.

Muharremi, Robert: “A note on the ICJ Advisory Opinion on Kosovo”, *German Law Journal*, Vol 11. Nº 7-8, 2010, págs. 867-880.

Naciones Unidas: *Consejo de Seguridad: Informe del Secretario General sobre la misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo*, Nueva York, 2 de septiembre de 2006.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad: *Resolución 1244 de 10 de junio de 1999*, Nueva York, 1999.

Odgen Kathryn y Mason Frances: “Kosovo antes del éxodo de abril de 1999”, *Geopolítica del hambre: Cuando el hambre es un arma: Informe 2000*, 1999, ISBN 84-7426-440-5, págs. 150-162.

Oliván López, Fernando: “Kosovo: La intervención militar y el futuro del conflicto, desde el derecho: derecho y guerra en Kosovo”, *Revista Iuris, Actualidad y práctica del derecho*, ISSN 1137 – 2435, Nº 29, 1999, págs. 34-42.



Ortega Terol, Juan Miguel: *El desmembramiento de estados en la Europa de fin de siglo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

Ortega Terol, Juan Miguel: *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Septem Ediciones SL., Oviedo, 2001.

Otiñano Viñes, Juan José / Bermejo García, Romualdo: *Los conflictos de los Balcanes*, Ministerio de Defensa de España, Centro de publicaciones., Madrid, 2007.

Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores: *Sobre el futuro de Kosovo y el papel de la UE*, Bruselas, 15 de marzo de 2007.

Picone, P.: "La guerra del Kosovo e il distretto internazionale generale", *Rivista di diritto internazionale*, ISSN 0035-6158, Vol. 83, Nº 2, 2000, págs. 309-360.

Ponds, Elizabeth, "Policing Kosovo: The challenges awaiting EULEX", *Europe's World*, verano 2008.

Prija, Biljana: "Montenegro, Serbia, Kosovo, Bosnia y la PESC: El desafío de la coherencia", en Carlos Flores Juberías (Editor): *España y la Europa Oriental: tan lejos, tan cerca (Actas del V Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental)*, Universitat de València, Valencia, 2009.

Prija, Biljana: *La desintegración de Yugoslavia y la política exterior y de seguridad europea*, Tesis doctoral inédita, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2004.

Raju G.C. Thomas: "Kosovo's status in global comparative context", *Review of international affairs*, Belgrado, Vol. LVII, nº 1122, Abril-Junio de 2006.

Ramet S. P.: *Balkan babel: The desintegration of Yugoslavia from the death of Tito to ethnic war*, 3ª ed. Westview Press, Boulder, Colorado, 1999.

Redman, Michael: "Should Kosovo be entitled to statehood?", *Political quarterly*, ISSN 0032-3179, vol. 73, Nº 3, 2002, págs. 338 - 343.

Reisman, Michael: "Kosovo's antinomies", *American Journal of International law*, ISSN 0002-9300, vol 93, Nº 4, 1999, págs. 960-962.

Remiro Brotons, Antonio: "El nuevo orden contra el Derecho Internacional: El caso de Kosovo", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, ISSN 1697-5197, Nº 1, 2000.

Remiro Brotons, Antonio: "Kosovo, realismo y legitimidad", *Política Exterior*, ISSN 0213-6856, Vol. 22, Nº 122, 2008, págs. 57-63.

Remiro Brotóns, Antonio: "Un nuevo Orden contra el Derecho Internacional; el caso de Kosovo", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN 1575-720x, Nº 4, 2001, págs. 89-104.

Riosalido, Jesús: "La cuestión de los refugiados albanos-kosovares durante la Guerra de Kosovo", *Cincuentenario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España*, 2001, págs. 147-162.

Ripol Carulla, Santiago: "El Consejo de Seguridad y la defensa de los Derechos Humanos: Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo" , *Revista española de Derecho Internacional*, ISSN 0034 9380, Vol. 51, Nº 1, 1999, págs. 59-88.

Romeva i Rueda, Raül: "Kosovo: les Il·licions no apreses de Bòsnia", *Dialects: Revista d'estudis polítics i socials*, ISSN 1138-9850, vol. 2, Nº 4, 1999, págs. 123-142.

Roux, Michel: "Kosovo towards homogeneity: how much is due to ethnic cleansing", *Revue Géographique de l'Est*, ISSN 0035-3213, vol 45, Nº 1, 2005, Págs. 23 - 24.

Rubio Plo, Antonio R.: "La batalla diplomática de Kosovo; Posiciones irreductibles e intereses compartidos", *Real Instituto Elcano, ARI* nº 91 de 9 de agosto de 2007.

Rubio Plo, Antonio R.: "Referéndum en Montenegro; Muerte de una unión de papel", *Real Instituto Elcano, ARI* nº 62 de 25 de junio de 2006.

Ruffert, M.: "The administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and comparative law quarterly*, vol. 50, 2001, ps. 613-631.

Rupérez, Javier: "Kosovo y la partición de Yugoslavia", *Noticiero de las ideas*, Nº 33, 2008, págs. 28-35.

Sánchez, Gervasio: *Kosovo: Crónica de la deportación*, Barcelona, Blume, 1999, ISBN 84-89396-35-3.

Skidelski Robert y Ignatieff Michael: "Guerra en Kosovo: ¿Estaba justificada la intervención militar de la OTAN?", *Claves de razón práctica*, ISSN 1130 – 3689, nº 94, 1999, PÁGS. 4-8.

Spernbauer, Martina: "EULEX Kosovo; The difficult Deployment and Challenging Implementation of the most comprehensive civilian EU operation to date", *German Law Journal*, Vol. 11, Nº 7-8, 2010, págs. 769 - 802.

Strohmeier Hansjörg: "Collapse and Reconstruction of a judicial System; The United Nations Missions in Kosovo and East Timor", *American Journal of International Law*, ISSN 0002-9300, Vol. 95, Nº 1, 2001, págs. 46 - 63.

Symrek, D.S.: *Internationally administered territories -international protectorates?*, Duncker & Humblot, Berlin, 2006.

Taibo, Carlos y Lechado Jose Carlos: *Los conflictos yugoslavos, una introducción*, Fundamentos, 3ª ed., Madrid, 1995.

Taibo, Carlos: *La desintegración de Yugoslavia*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2001.

Taibo, Carlos: *Para entender el conflicto de Kosova*, Los libros de la Catarata, 2ª ed., Madrid, 1999.

Taylor, Andrew J.: "Electoral Systems and the promotion of consociationalism in a multi-ethnic society: The Kosovo Assembly elections of November 2001", *Electoral Studies, An international journal*, ISSN 0261-3794, VOL. 24, nº 3, 2005, Págs. 435 - 463.

Taylor, Andrew J.: "We are not asking you to hug each other, but we ask you to co-exist: The Kosovo Assembly and the politics of Co-existence", *The journal of legislative studies*, ISSN 1357-2334, vol. 11, Nº 1, 2005, págs. 105-137.

Tovar, Juan: "De Könisberg a Kosovo. La paz democrática; del planteamiento filosófico al discurso político y su aplicación en el régimen de los protectorados

internacionales”, *Relaciones Internacionales, Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, ISSN 1699-3950, N° 10, 2009.

Vecino Quintana, Miguel Angel: “Kosovo, las razones de una independencia”, *Política Exterior*, ISSN 0213-6856, Vol. 21, N° 119, 2007, págs. 113-122.

Veiga, Francisco: “Kosovo en 1998; el camino hacia la guerra”, *Papeles de cuestiones internacionales*, ISSN 1885-799x, N° 67, 1999, págs. 41-46.

Veiga, Francisco: “Kosovo pero Bosnia. Argumentos de intervención e inhibición en los Balcanes, 1996-1998”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, ISSN 1135-0679, n° 26-27, 1999, págs. 319-333.

Veiga, Francisco: *La trampa balcánica*, 2ª Ed. Grijalbo, Barcelona, 2002.

Veiga, Francisco: Per què Kosovo? Història i mites d'un conflicte 1912-1998, *Revista de història i cultura*, ISSN 0210-0150, n° 233, 1999, págs. 14-21.

Veiga, Francisco: *Slobo. Una biografía no autorizada de Milosevic*, Ed. Debate, Madrid, 2004.

Westendorp, Carlos: “Las lecciones de Bosnia”, *Política exterior*, ISSN 0213-6856, vol. 13, n° 70, 1999, págs. 45 - 58.

Williams, P.: Earned Sovereignty: “The road to resolving the conflict over Kosovo’s final Status”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 31, 2004, n° 3 ps. 40-430.

Wodward, Susan L.: “El dilema de Kosovo; Sobre la gestión internacional de la condición de estado”, *Comentario de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE)*, Madrid, Abril de 2007.

Yakemtchouk, Romain: “Kosovo. L’Indépendance du Kosovo: quelles conséquences pour les Balkans et L’Europe?”, *Revue du marche commun et de l’Union Européene*, ISSN 0035-2616, N° 517, 2008, págs. 213 - 220.

Yannis, A.: “The concept of Sovereignty in International Law and its implications in International politics”, *EJIL*, 2002, vol. 13, n° 5, ps. 1073-1052.

Zervaki, Antonia: "United Nations at Crossroads; International Administration of Territories and Domestic Political Cultures. The Kosovo and East Timor experiences", *Discussions Papers*, ISSN 1696-2206, N° 1, 2006, págs. 9-20.

### **PELÍCULAS Y REPORTAJES.**

Claudio Bonivento: "*Soldados, misión en Kosovo*", Italia, 2007

Daniel Calpasoro: "*Guerreros*", España, 2001

Danis Tanovic: "*En tierra de nadie*", coproducción Bosnia & Hercegovina, Francia, Italia, Bélgica, G. Bretaña y Eslovenia, 2001.

Gerardo Herrero: "*Territorio Comanche*", España, 1996

Juan Antonio Moreno: "*Kosovo, la última cicatriz de los Balcanes*", España, 2008

Michael Collon y Vanessa Stojkovic: "*Los condenados de Kosovo*", Bélgica, 2002.

Stefano Gianti: "*Kosovo minorities, eight years after*", Documental cinematográfico, Sputnik Film, Italia, 2007.

Václav Dvorak: "*Kosovo robado*", Chequía, 2008.



# Anexo A: Los Acuerdos de Rambouillet de 23 de febrero de 1999 <sup>422</sup>

---

## **The Parties to the present Agreement,**

**Convinced** of the need for a peaceful and political solution in Kosovo as a prerequisite for stability and democracy,

**Determined** to establish a peaceful environment in Kosovo,

**Reaffirming** their commitment to the Purposes and Principles of the United Nations, as well as to OSCE principles, including the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a new Europe,

**Recalling** the commitment of the international community to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia,

**Recalling** the basic elements/principles adopted by the Contact Group at its ministerial meeting in London on January 29, 1999,

**Recognizing** the need for democratic self-government in Kosovo, including full participation of the members of all national communities in political decision-making,

**Desiring** to ensure the protection of the human rights of all persons in Kosovo, as well as the rights of the members of all national communities,

**Recognizing** the ongoing contribution of the OSCE to peace and stability in Kosovo,

**Noting** that the present Agreement has been concluded under the auspices of the members of the Contact Group and the European Union and undertaking with respect to these members and the European Union to abide by this Agreement,

**Aware** that full respect for the present Agreement will be central for the development of relations with European institutions, Have agreed as follows:

## **Framework**

### **Article I: Principles**

---

<sup>422</sup> Fuente: Jurist Legal News and Research (en línea en <http://jurist.law.pitt.edu/ramb.htm>).

1. All citizens in Kosovo shall enjoy, without discrimination, the equal rights and freedoms set forth in this Agreement.
2. National communities and their members shall have additional rights specified in Chapter 1. Kosovo, Federal, and Republic authorities shall not interfere with the exercise of these additional rights. The national communities shall be legally equal as specified herein, and shall not use their additional rights to endanger the rights of other national communities or the rights of citizens, the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia, or the functioning of representative democratic government in Kosovo.
3. All authorities in Kosovo shall fully respect human rights, democracy, and the equality of citizens and national communities.
4. Citizens in Kosovo shall have the right to democratic self-government through legislative, executive, judicial, and other institutions established in accordance with this Agreement. They shall have the opportunity to be represented in all institutions in Kosovo. The right to democratic self-government shall include the right to participate in free and fair elections.
5. Every person in Kosovo may have access to international institutions for the protection of their rights in accordance with the procedures of such institutions.
6. The Parties accept that they will act only within their powers and responsibilities in Kosovo as specified by this Agreement. Acts outside those powers and responsibilities shall be null and void. Kosovo shall have all rights and powers set forth herein, including in particular as specified in the Constitution at Chapter 1. This Agreement shall prevail over any other legal provisions of the Parties and shall be directly applicable. The Parties shall harmonize their governing practices and documents with this Agreement.
7. The Parties agree to cooperate fully with all international organizations working in Kosovo on the implementation of this Agreement.

## **Article II: Confidence-Building Measures**

### **End of Use of Force**

1. Use of force in Kosovo shall cease immediately. In accordance with this Agreement, alleged violations of the cease-fire shall be reported to international observers and shall not be used to justify use of force in response.
2. The status of police and security forces in Kosovo, including withdrawal of forces, shall be governed by the terms of this Agreement. Paramilitary and irregular forces in Kosovo are incompatible with the terms of this Agreement.

Return



3. The Parties recognize that all persons have the right to return to their homes. Appropriate authorities shall take all measures necessary to facilitate the safe return of persons, including issuing necessary documents. All persons shall have the right to reoccupy their real property, assert their occupancy rights in state-owned property, and recover their other property and personal possessions. The Parties shall take all measures necessary to readmit returning persons to Kosovo.

4. The Parties shall cooperate fully with all efforts by the United Nations High Commissioner for Refugees , (UNHCR) and other international and non-governmental organizations concerning the repatriation and return of persons, including those organizations, monitoring of the treatment of persons following their return.

#### Access for International Assistance

5. There shall be no impediments to the normal flow of goods into Kosovo, including materials for the reconstruction of homes and structures. The Federal Republic of Yugoslavia shall not require visas, customs, or licensing for persons or things for the Implementation Mission (IM), the UNHCR, and other international organizations, as well as for non- governmental organizations working in Kosovo as determined by the Chief of the Implementation Mission (CIM).

6. All staff, whether national or international, working with international or non-governmental organizations including with the Yugoslav Red Cross, shall be allowed unrestricted access to the Kosovo population for purposes of international assistance. All persons in Kosovo shall similarly have safe, unhindered, and direct access to the staff of such organizations.

#### Other Issues

7. Federal organs shall not take any decisions that have a differential, disproportionate, injurious, or discriminatory effect on Kosovo. Such decisions, if any, shall be void with regard to Kosovo.

8. Martial law shall not be declared in Kosovo. 9. The Parties shall immediately comply with all requests for support from the implementation Mission (IM). The IM shall have its own broadcast frequencies for radio and television programming in Kosovo. The Federal Republic of Yugoslavia shall provide all necessary facilities, including frequencies for radio communications, to all humanitarian organizations responsible for delivering aid in Kosovo.

#### Detention of Combatants and Justice Issues

10. All abducted persons or other persons held without charge shall be released. The Parties shall also release and transfer in accordance with this Agreement all persons held in connection with the conflict. The Parties shall cooperate fully with

the International Committee of the Red Cross (ICRC) to facilitate its work in accordance with its mandate, including ensuring full access to all such persons, irrespective of their status, wherever they might be held, for visits in accordance with the ICRC's standard operating procedures.

11. The Parties shall provide information, through tracing mechanisms of the ICRC, to families of all persons who are unaccounted for. The Parties shall cooperate fully with the ICRC and the International Commission on Missing Persons in their efforts to determine the identity, whereabouts, and fate of those unaccounted for.

12. Each Party:

(a) shall not prosecute anyone for crimes related to the conflict in Kosovo, except for persons accused of having committed serious violations of international humanitarian law. In order to facilitate transparency, the Parties shall grant access to foreign experts (including forensics experts) along with state investigators;

(b) shall grant a general amnesty for all persons already convicted of committing politically motivated crimes related to the conflict in Kosovo. This amnesty shall not apply to those properly convicted of committing serious violations of international humanitarian law at a fair and open trial conducted pursuant to international standards.

13. All Parties shall comply with their obligation to cooperate in the investigation and prosecution of serious violations of international humanitarian law.

(a) As required by United Nations Security Council resolution 827 (1993) and subsequent resolutions, the Parties shall fully cooperate with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in its investigations and prosecutions, including complying with its requests for assistance and its orders.

(b) The Parties shall also allow complete, unimpeded, and unfettered access to international experts- including forensics experts and investigators-to investigate allegations of serious violations of international humanitarian law.

#### Independent Media

14. Recognizing the importance of free and independent media for the development of a democratic political climate necessary for the reconstruction and development of Kosovo, the Parties shall ensure the widest possible press freedoms in Kosovo in all media, public and private, including print, television, radio, and Internet.

## **CHAPTER 1 CONSTITUTION**

Affirming their belief in a peaceful society, justice, tolerance, and reconciliation,

Resolved to ensure respect for human rights and the equality of all citizens and national communities,

Recognizing that the preservation and promotion of the national, cultural, and linguistic identity of each national community in Kosovo are necessary for the harmonious development of a peaceful society,

Desiring through this interim Constitution to establish institutions of democratic self-government in Kosovo grounded in respect for the territorial integrity and sovereignty of the Federal Republic of Yugoslavia and from this Agreement, from which the authorities of governance set forth herein originate,

Recognizing that the institutions of Kosovo should fairly represent the national communities in Kosovo and foster the exercise of their rights and those of their members,

Recalling and endorsing the principles/basic elements adopted by the Contact Group at its ministerial meeting in London on January 29, 1999,

#### **Article I: Principles of Democratic Self-Government in Kosovo**

1. Kosovo shall govern itself democratically through the legislative, executive, judicial, and other organs and institutions specified herein. Organs and institutions of Kosovo shall exercise their authorities consistent with the terms of this Agreement.

2. All authorities in Kosovo shall fully respect human rights, democracy, and the equality of citizens and national communities.

3. The Federal Republic of Yugoslavia has competence in Kosovo over the following areas, except as specified elsewhere in this Agreement:

(a) territorial integrity,

(b) maintaining a common market within the Federal Republic of Yugoslavia, which power shall be exercised in a manner that does not discriminate against Kosovo,

(c) monetary policy, (d) defense, (e) foreign policy,

(f) customs services, (g) federal taxation, (h) federal elections, and (i) other areas specified in this Agreement.

4. The Republic of Serbia shall have competence in Kosovo as specified in this Agreement, including in relation to Republic elections.

5. Citizens in Kosovo may continue to participate in areas in which the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia have competence through their representation in relevant institutions, without prejudice to the exercise of

competence by Kosovo authorities set forth in this Agreement.

6. With respect to Kosovo:

- (a) There shall be no changes to the borders of Kosovo;
- (b) Deployment and use of police and security forces shall be governed by Chapters 2 and 7 of this Agreement; and
- (c) Kosovo shall have authority to conduct foreign relations within its areas of responsibility equivalent to the power provided to Republics under Article 7 of the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia.

7. There shall be no interference with the right of citizens and national communities in Kosovo to call upon appropriate institutions of the Republic of Serbia for the following purposes:

- (a) assistance in designing school curricula and standards;
- (b) participation in social benefits programs, such as care for war veterans, pensioners, and disabled persons; and
- (c) other voluntarily received services, provided that these services are not related to police and security matters governed by Chapters 2 and 7 of this Agreement, and that any Republic personnel serving in Kosovo pursuant to this paragraph shall be unarmed service providers acting at the invitation of a national community in Kosovo.

The Republic shall have the authority to levy taxes or charges on those citizens requesting services pursuant to this paragraph, as necessary to support the provision of such services.

8. The basic territorial unit of local self-government in Kosovo shall be the commune. All responsibilities in

Kosovo not expressly assigned elsewhere shall be the responsibility of the communes.

9. To preserve and promote democratic self-government in Kosovo, all candidates for appointed, elective, or other public office, and all office holders, shall meet the following criteria:

- (a) No person who is serving a sentence imposed by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, and no person who is under indictment by the Tribunal and who has failed to comply with an order to appear before the Tribunal, may stand as a candidate or hold any office; and
- (b) All candidates and office holders shall renounce violence as a mechanism for achieving political goals; past political or resistance activities shall not be a bar to holding office in Kosovo.

## **Article II: The Assembly General**

1. Kosovo shall have an Assembly, which shall be comprised of 120 Members.

(a) Eighty members shall be directly elected.

(b) A further 40 Members shall be elected by the members of qualifying national communities.

(i) Communities whose members constitute more than 0.5 per cent of the Kosovo population but less than 5 per cent shall have ten of these seats, to be divided among them in accordance with their proportion of the overall population.

(ii) communities whose members constitute more than 5 per cent of the Kosovo population shall divide the remaining thirty seats equally. The Serb and Albanian national communities shall be presumed to meet the 5 per cent population threshold.

### **Other Provisions**

2. Elections for all Members shall be conducted democratically, consistent with the provisions of Chapter 3 of this Agreement. Members shall be elected for a term of three years.

3. Allocation of seats in the Assembly shall be based on data gathered in the census referred to in Chapter 5 of this Agreement. Prior to the completion of the census, for purposes of this Article declarations of national community membership made during voter registration shall be used to determine the percentage of the Kosovo population that each national community represents.

4. Members of the Assembly shall be immune from all civil or criminal proceedings on the basis of words expressed or other acts performed in their capacity as Members of the Assembly.

### **Powers of the Assembly**

5. The Assembly shall be responsible for enacting laws of Kosovo, including in political, security, economic, social, educational, scientific, and cultural areas as set out below and elsewhere in this Agreement. This Constitution and the laws of the Kosovo Assembly shall not be subject to change or modification by authorities of the Republics or the Federation.

(a) The Assembly shall be responsible for:

(i) Financing activities of Kosovo institutions, including by levying taxes and duties on sources within Kosovo;

(ii) Adopting budgets of the Administrative organs and other institutions of Kosovo, with the exception of communal and national community institutions

unless otherwise specified herein;

(iii) Adopting regulations concerning the organization and procedures of the Administrative organs of Kosovo;

(iv) Approving the list of Ministers of the Government, including the Prime minister;

(v) Coordinating educational arrangements in Kosovo, with respect for the authorities of national communities and Communes;

(vi) Electing candidates for judicial office put forward by the President of Kosovo;

(vii) Enacting laws ensuring free movement of goods, services, and persons in Kosovo consistent with this Agreement;

(viii) Approving agreements concluded by the President within the areas of responsibility of Kosovo;

(ix) Cooperating with the Federal Assembly, and with the Assemblies of the Republics, and conducting relations with foreign legislative bodies;

(x) Establishing a framework for local self-government;

(xi) Enacting laws concerning inter-communal issues and relations between national communities, when necessary;

(xii) Enacting laws regulating the work of medical institutions and hospitals;

(xiii) Protecting the environment, where inter-communal issues are involved;

(xiv) Adopting programs of economic, scientific, technological, demographic, regional, and social development, as well as urban planning;

(xv) Adopting programs for the development of agriculture and of rural areas;

(xvi) Regulating elections consistent with Chapters 3 and 5;

(xvii) Regulating Kosovo-owned property; and

(xviii) Regulating land registries.

(b) The Assembly shall also have authority to enact laws in areas within the responsibility of the Communes if the matter cannot be effectively regulated by the Communes or if regulation by individual Communes might prejudice the rights of other Communes. In the absence of a law enacted by the Assembly under this subparagraph that preempts communal action, the Communes shall retain their authority.

## Procedure

6. Laws and other decisions of the Assembly shall be adopted by majority of

Members present and voting.

7. A majority of the Members of a single national community elected to the Assembly pursuant to paragraph 1(b) may adopt a motion that a law or other decision adversely affects the vital interests of their national community. The challenged law or decision shall be suspended with regard to that national community until the dispute settlement procedure in paragraph 8 is completed.

8. The following procedure shall be used in the event of a motion under paragraph 7:

(a) The Members making the vital interest motion shall give reasons for their motion. The proposers of the legislation shall be given an opportunity to respond.

(b) The Members making the motion shall appoint within one day a mediator of their choice to assist in reaching an agreement with those proposing the legislation.

(c) If mediation does not produce an agreement within seven days, the matter may be submitted for a binding ruling. The decision shall be rendered by a panel comprising three Members of the Assembly: one Albanian and one Serb, each appointed by his or her national community delegation; and a third Member, who will be of a third nationality and will be selected within two days by consensus of the Presidency of the Assembly.

(i) A vital interest motion shall be upheld if the legislation challenged adversely affects the community's fundamental constitutional rights, additional rights as set forth in Article VII, or the principle of fair treatment.

(ii) If the motion is not upheld, the challenged legislation shall enter into force for that community.

(d) Paragraph (c) shall not apply to the selection of Assembly officials.

(e) The Assembly may exclude other decisions from this procedure by means of a law enacted by a majority that includes a majority of each national community elected pursuant to paragraph 1(b).

9. A majority of the Members shall constitute a quorum.

The Assembly shall otherwise decide its own rules of procedure.

### Leadership

10. The Assembly shall elect from among its Members a Presidency, which shall consist of a President, two Vice-Presidents, and other leaders in accordance with the Assembly's rules of procedure. Each national community meeting the threshold specified in paragraph 1(b)(ii) shall, be represented in the leadership. The

President of the Assembly shall not be from the same national community as the President of Kosovo.

11. The President of the Assembly shall represent it, call its sessions to order, chair its meetings, coordinate the work of any committees it may establish, and perform other tasks prescribed by the rules of procedure of the Assembly.

### **Article III: President of Kosovo**

1. There shall be a President of Kosovo, who shall be elected by the Assembly by vote of a majority of its

members. The President of Kosovo shall serve for a three-year term. No person may serve more than two terms as President of Kosovo.

2. The President of Kosovo shall be responsible for:

(i) Representing Kosovo, including before any international or Federal body or any body of the Republics;

(ii) Proposing to the Assembly candidates for Prime Minister, the Constitutional Court, the Supreme Court, and other Kosovo judicial offices;

(iii) Meeting regularly with the democratically elected representatives of the national communities;

(iv) Conducting foreign relations and concluding agreements within this power consistent with the authorities of Kosovo institutions under this Agreement. Such agreements shall only enter into force upon approval by the Assembly;

(v) Designating a representative to serve on the Joint Commission established by Article I.2 of Chapter 5 of this Agreement;

(vi) Meeting regularly with the Federal and Republic Presidents; and

(vii) other functions specified herein or by law.

### **Article IV: Government and Administrative Organs**

1. Executive power shall be exercised by the Government.

The Government shall be responsible for implementing the laws of Kosovo, and of other government authorities when such responsibilities are devolved by those authorities.

The Government shall also have competence to propose laws to the Assembly.

(a) The Government shall consist of a Prime Minister and Ministers, including at least one person from each national community meeting the threshold specified in paragraph 1(b)(ii) of Article II. Ministers shall head the Administrative Organs of



Kosovo.

(b) The candidate for Prime Minister proposed by the President shall put forward a list of Ministers to the Assembly. The Prime Minister, together with the list of Ministers, shall be approved by a majority of those present and voting in the Assembly. In the event that the Prime Minister is not able to obtain a majority for the Government, the President shall propose a new candidate for Prime Minister within ten days.

(c) The Government shall resign if a no confidence motion is adopted by a vote of a majority of the members of the Assembly. If the Prime Minister or the Government resigns, the President shall select a new candidate for Prime Minister who shall seek to form a Government.

(d) The Prime Minister shall call meetings of the Government, represent it as appropriate, and coordinate its work. Decisions of the Government shall require a majority of Ministers present and voting. The Prime Minister shall cast the deciding vote in the event Ministers are equally divided.

The Government shall otherwise decide its own rules of procedure.

2. Administrative organs shall be responsible for assisting the Government in carrying out its duties.

(a) National communities shall be fairly represented at all levels in the Administrative Organs.

(b) Any citizen in Kosovo claiming to have been directly and adversely affected by the decision of an executive or administrative body shall have the right to judicial review of the legality of that decision after exhausting all avenues for administrative review. The Assembly shall enact a law to regulate this review.

3. There shall be a Chief Prosecutor who shall be responsible for prosecuting individuals who violate the criminal laws of Kosovo. He shall head an Office of the Prosecutor, which shall at all levels have staff representative of the population of Kosovo.

## **Article V: Judiciary**

General

1. Kosovo shall have a Constitutional Court, a Supreme Court, District Courts, and Communal Courts.

2. The Kosovo courts shall have jurisdiction over all matters arising under this Constitution or the laws of Kosovo except as specified in paragraph 3. The Kosovo courts shall also have jurisdiction over questions of federal law, subject to appeal to the Federal courts on these questions after all appeals available under the

Kosovo system have been exhausted.

3. Citizens in Kosovo may opt to have civil disputes to which they are party adjudicated by other courts in the Federal Republic of Yugoslavia, which shall apply the law applicable in Kosovo.

4. The following rules will apply to criminal cases:

(a) At the start of criminal proceedings, the defendant is entitled to have his or her trial transferred to another Kosovo court that he or she designates.

(b) In criminal cases in which all defendants and victims are members of the same national community, all members of the judicial council will be from a national community of their choice if any party so requests.

(c) A defendant in a criminal case tried in Kosovo courts is entitled to have at least one member of the judicial council hearing the case to be from his or her national community. Kosovo authorities will consider and allow judges of other courts in the Federal Republic of Yugoslavia to serve as Kosovo judges for these purposes.

#### Constitutional Court

5. The Constitutional Court shall consist of nine judges.

There shall be at least one Constitutional Court judge from each national community meeting the threshold specified in paragraph 1(b)(ii) of Article II. Until such time as the Parties agree to discontinue this arrangement, 5 judges of the Constitutional Court shall be selected from a list drawn up by the President of the European Court of Human Rights.

6. The Constitutional Court shall have authority to resolve disputes relating to the meaning of this Constitution. That authority shall include, but is not limited to, determining whether laws applicable in Kosovo, decisions or acts of the President, the Assembly, the Government, the Communes, and the national communities are compatible with this Constitution.

(a) Matters may be referred to the Constitutional Court by the President of Kosovo, the President or Vice-Presidents of the Assembly, the Ombudsman, the communal assemblies and councils, and any national community acting according to its democratic procedures.

(b) Any court which finds in the course of adjudicating a matter that the dispute depends on the answer to a question within the Constitutional Court's jurisdiction shall refer the issue to the Constitutional Court for a preliminary decision.

7. Following the exhaustion of other legal remedies, the Constitutional Court shall at the request of any person claiming to be a victim have jurisdiction over complaints that human rights and fundamental freedoms and the rights of members of national communities set forth in this Constitution have been violated by a public authority.

8. The Constitutional Court shall have such other jurisdiction as may be specified elsewhere in this Agreement or by law.

#### Supreme Court

9. The Supreme Court shall consist of nine judges. There shall be at least one Supreme Court judge from each national community meeting the threshold specified in paragraph 1(b)(ii) of Article II.

10. The Supreme Court shall hear appeals from the District Courts and the Communal Courts. Except as otherwise provided in this Constitution, the Supreme Court shall be the court of final appeal for all cases arising under law applicable in Kosovo. Its decisions shall be recognized and executed by all authorities in the Federal Republic of Yugoslavia.

#### Functioning of the Courts

11. The Assembly shall determine the number of District and Communal Court judges necessary to meet current needs.

12. Judges of all courts in Kosovo shall be distinguished jurists of the highest moral character. They shall be broadly representative of the national communities of Kosovo.

13. Removal of a Kosovo judge shall require the consensus of the judges of the Constitutional Court. A Constitutional Court judge whose removal is in question shall not participate in the decision on his case.

14. The Constitutional Court shall adopt rules for itself and for other courts in Kosovo. The Constitutional and Supreme Courts shall each adopt decisions by majority vote of their members.

15. Except as otherwise specified in their rules, all Kosovo courts shall hold public proceedings. They shall issue published opinions setting forth the reasons for their decisions.

#### **Article VI: Human Rights and Fundamental Freedoms**

1. All authorities in Kosovo shall ensure internationally recognized human rights and fundamental freedoms.

2. The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Kosovo. Other internationally recognized human rights instruments enacted into law by the Kosovo Assembly shall also apply. These rights and freedoms shall have priority over all other law.

3. All courts, agencies, governmental institutions, and other public institutions of Kosovo or operating in relation to Kosovo shall conform to these human rights and fundamental freedoms.

### **Article VII: National Communities**

1. National communities and their members shall have additional rights as set forth below in order to preserve and express their national, cultural, religious, and linguistic identities in accordance with international standards and the Helsinki Final Act.

Such rights shall be exercised in conformity with human rights and fundamental freedoms.

2. Each national community may elect, through democratic means and in a manner consistent with the principles of Chapter 3 of this Agreement, institutions to administer its affairs in Kosovo.

3. The national communities shall be subject to the laws applicable in Kosovo, provided that any act or decision concerning national communities must be non-discriminatory. The Assembly shall decide upon a procedure for resolving disputes between national communities.

4. The additional rights of the national communities, acting through their democratically elected institutions, are to:

(a) preserve and protect their national, cultural, religious, and linguistic identities, including by:

(i) inscribing local names of towns and villages, of squares and streets, and of other topographic names in the language and alphabet of the national community in addition to signs in Albanian and Serbian, consistent with decisions about style made by the communal institutions;

(ii) providing information in the language and alphabet of the national community;

(iii) providing for education and establishing educational institutions, in particular for schooling in their own language and alphabet and in national culture and history, for which relevant authorities will provide financial assistance; curricula shall reflect a spirit of tolerance between national communities and respect for the rights of members of all national communities in accordance with international standards;

(iv) enjoying unhindered contacts with representatives of their respective national communities, within the Federal Republic of Yugoslavia and abroad;

(v) using and displaying national symbols, including symbols of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia;

(vi) protecting national traditions on family law by, if the community decides,

arranging rules in the field of inheritance; family and matrimonial relations; tutorship; and adoption;

(vii) the preservation of sites of religious, historical, or cultural importance to the national community in cooperation with other authorities;

(viii) implementing public health and social services on a non-discriminatory basis as to citizens and national communities;

(ix) operating religious institutions in cooperation with religious authorities; and

(x) participating in regional and international non-governmental organizations in accordance with procedures of these organizations;

(b) be guaranteed access to, and representation in, public broadcast media, including provisions for separate programming in relevant languages under the direction of those nominated by the respective national community on a fair and equitable basis; and

(c) finance their activities by collecting contributions the national communities may decide to levy on members of their own communities.

5. Members of national communities shall also be individually guaranteed:

(a) the right to enjoy unhindered contacts with members of their respective national communities elsewhere in the Federal Republic of Yugoslavia and abroad;

(b) equal access to employment in public services at all levels;

(c) the right to use their languages and alphabets;

(d) the right to use and display national community symbols;

(e) the right to participate in democratic institutions that will determine the national community's exercise of the collective rights set forth in this Article; and

(f) the right to establish cultural and religious associations, for which relevant authorities will provide financial assistance.

6. Each national community and, where appropriate, their members acting individually may exercise these additional rights through Federal institutions and institutions of the Republics, in accordance with the procedures of those institutions and without prejudice to the ability of Kosovo institutions to carry out their responsibilities.

7. Every person shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as belonging to a national community, and no disadvantage shall result from that choice or from the exercise of the rights connected to that choice.

## **Article VIII: Communes**

1. Kosovo shall have the existing communes. Changes may be made to communal boundaries by act of the Kosovo Assembly after consultation with the authorities of the communes concerned.

2. Communes may develop relationships among themselves for their mutual benefit.

3. Each commune shall have an Assembly, an Executive Council, and such administrative bodies as the commune may establish.

(a) Each national community whose membership constitutes at least three percent of the population of the commune shall be represented on the Council in proportion to its share of the communal population or by one member, whichever is greater.

(b) Prior to the completion of a census, disputes over communal population percentages for purposes of this paragraph shall be resolved by reference to declarations of national community membership in the voter registry.

4. The communes shall have responsibility for:

(a) law enforcement, as specified in Chapter 2 of this Agreement;

(b) regulating and, when appropriate, providing child care;

(c) providing education, consistent with the rights and duties of national communities, and in a spirit of tolerance between national communities and respect for the rights of the members of all national communities in accordance with international standards;

(d) protecting the communal environment;

(e) regulating commerce and privately-owned stores;

(f) regulating hunting and fishing;

(g) planning and carrying out public works of communal importance, including roads and water supplies, and participating in the planning and carrying out of Kosovo-wide public works projects in coordination with other communes and Kosovo authorities;

(h) regulating land use, town planning, building regulations, and housing construction-

(i) developing programs for tourism, the hotel industry, catering, and sport;

(j) organizing fairs and local markets;

(k) organizing public services of communal importance, including fire, emergency response, and police consistent with Chapter 2 of this Agreement; and

(1) financing the work of communal institutions, including raising revenues, taxes, and preparing budgets.

5. The communes shall also have responsibility for all other areas within Kosovo's authority not expressly assigned elsewhere herein, subject to the provisions of Article II.5(b) of this Constitution.

6. Each commune shall conduct its business in public and shall maintain publicly available records of its deliberations and decisions.

### **Article IX: Representation**

1. Citizens in Kosovo shall have the right to participate in the election of:

(a) At least 10 deputies in the House of Citizens of the Federal Assembly; and

(b) At least 20 deputies in the National Assembly of the Republic of Serbia.

2. The modalities of elections for the deputies specified in paragraph 1 shall be determined by the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia respectively, under procedures to be agreed with the Chief of the Implementation Mission.

3. The Assembly shall have the opportunity to present to the appropriate authorities a list of candidates from which shall be drawn:

(a) At least one citizen in Kosovo to serve in the Federal Government, and at least one citizen in Kosovo to serve in the Government of the Republic of Serbia; and

(b) At least one judge on the Federal Constitutional Court, one judge on the Federal Court, and three judges on the Supreme Court of Serbia.

### **Article X: Amendment**

1. The Assembly may by a majority of two-thirds of its Members, which majority must include a majority of the Members elected from each national community pursuant to Article II.1(b)(ii), adopt amendments to this Constitution.

2. There shall, however, be no amendments to Article I.3-8 or to this Article, nor shall any amendment diminish the rights granted by Articles VI and VII.

### **Article XI: Entry into Force**

This Constitution shall enter into force upon signature of this Agreement.

## CHAPTER 2

### POLICE AND CIVIL PUBLIC SECURITY

#### **Article I: General Principles**

1. All law enforcement agencies, organizations and personnel of the Parties, which for purposes of this

Chapter will include customs and border police operating in Kosovo, shall act in compliance with this Agreement and shall observe internationally recognized standards of human rights and due process. In exercising their functions, law enforcement personnel shall not discriminate on any ground, such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national community, property, birth or other status.

2. The Parties invite the organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) through its Implementation Mission (IM) to monitor and supervise implementation of this Chapter and related provisions of this Agreement. The Chief of the Implementation Mission (CIM) or his designee shall have the authority to issue binding directives to the Parties and subsidiary bodies on police and civil public security matters to obtain compliance by the Parties with the terms of this Chapter. The Parties agree to cooperate fully with the IM and to comply with its directives. Personnel assigned to police-related duties within the IM shall be permitted to wear a uniform while serving in this part of the mission.

3. In carrying out his responsibilities, the CIM will inform and consult KFOR as appropriate.

4. The IM shall have the authority to:

(a) Monitor, observe, and inspect law enforcement activities, personnel, and facilities, including border police and customs units, as well as associated judicial organizations, structures, and proceedings;

(b) Advise law enforcement personnel and forces, including border police and customs units, and, when necessary to bring them into compliance with this Agreement, including this Chapter, issue appropriate binding directions in coordination with KFOR;

(c) Participate in and guide the training of law enforcement personnel;

(d) In coordination with KFOR, assess threats to public order;

(e) Advise and provide guidance to governmental authorities on how to deal with threats to public order and on the organization of effective civilian law enforcement agencies;

(f) Accompany the Parties, law enforcement personnel as they carry out their responsibilities, as the IM deems appropriate;



(g) Dismiss or discipline public security personnel of the Parties for cause; and

(h) Request appropriate law enforcement support from the international community to enable IM to carry out the duties assigned in this Chapter.

5. All Kosovo, Republic and Federal law enforcement and Federal military authorities shall be obligated, in their respective areas of authority, to ensure freedom of movement and safe passage for all persons, vehicles and goods. This obligation includes a duty to permit the unobstructed passage into Kosovo of police equipment which has been approved by the CIM and COMKFOR for use by Kosovo police, and of any other support provided under subparagraph 4(h) above.

6. The Parties undertake to provide one another mutual assistance, when requested, in the surrender of those accused of committing criminal acts within a Party's jurisdiction, and in the investigation and prosecution of offenses across the boundary of Kosovo with other parts of the FRY. The Parties shall develop agreed procedures and mechanisms for responding to these requests. The CIM or his designee shall resolve disputes on these matters.

7. The IM shall aim to transfer law enforcement responsibilities described in Article II below to the law enforcement officials and organizations described in Article II at the earliest practical time consistent with civil public security.

## **Article II: Communal Police**

1. As they build up, Communal police units, organized and stationed at the communal and municipal levels, shall assume primary responsibility for law enforcement in Kosovo. The specific responsibilities of the communal police will include police patrols and crime prevention, criminal investigations, arrest and detention of criminal suspects, crowd control, and traffic control.

2. Number and Composition. The total number of communal police established by this Agreement operating within Kosovo shall not exceed 3,000 active duty law enforcement officers. However, the CIM shall have the authority to increase or decrease this personnel ceiling if he determines such action is necessary to meet operational needs. Prior to taking any such action, the CIM shall consult with the Criminal Justice Administration and other officials as appropriate. The national communities in each commune shall be fairly represented in the communal police unit.

3. Criminal Justice Administration.

a. A Criminal Justice Administration (CJA) shall be established. It shall be an Administrative Organ of Kosovo, reporting to an appropriate member of the Government of Kosovo as determined by the Government.

The CJA shall provide general coordination of law enforcement operations in Kosovo. Specific functions

of the CJA shall include general supervision over, and providing guidance to,

communal police forces through their commanders, assisting in the coordination between separate communal police forces, and oversight of the operations of the police academy. In carrying out these responsibilities, the CJA may issue directives, which shall be binding on communal police commanders and personnel. In the exercise of its functions, the CJA shall be subject to any directions given by CIM.

b. Within twelve months of the establishment of the CJA, the CJA shall submit for review by the CIM a plan for the coordination and development of law enforcement bodies and personnel in Kosovo within its jurisdiction. This plan shall serve as the framework for law enforcement coordination and development in Kosovo and be subject to modification by the CIM.

c. The IM will endeavor to develop the capacities of the CJA as quickly as possible. Prior to the point when the CJA is able to properly carry out the functions described in the preceding paragraph, as determined by the CIM, the IM shall carry out these functions.

4. Communal Commanders. Subject to review by the CIM, each commune will appoint, and may remove for cause, by majority vote of the communal council, a communal police commander with responsibility for police operations within the commune.

#### 5. Service in Police.

(a) Recruitment for public security personnel will be conducted primarily at the local level. Local and communal governments, upon consultation with communal Criminal Justice Commissions, will nominate officer candidates to attend the Kosovo Police Academy. Offers of employment will be made by communal police commanders, with the concurrence of the academy director, only after the candidate has successfully completed the academy basic recruit course.

(b) Recruitment, selection and training of communal police officers shall be conducted under the direction of the IM during the period of its operation.

(c) There shall be no bar to service in the communal police based on prior political activities. Members of the police shall not, however, be permitted while they hold this public office to participate in party political activities other than membership in such a party.

(d) Continued service in the police is dependent upon behavior consistent with the terms of this Agreement, including this Chapter. The IM shall supervise regular reviews of officer performance, which shall be conducted in accordance with international due process norms.

#### 6. Uniforms and Equipment.

(a) All communal police officers, with the exception of officers participating in crowd control functions, shall wear a standard uniform. Uniforms shall include a badge, picture identification, and name tag.

(b) Communal police officers may be equipped with a sidearm, handcuffs, a baton,

and a radio.

(c) Subject to authorization or modification by the CIM, each commune may maintain, either at the communal headquarters or at municipal stations, no more than one long-barreled weapon not to exceed 7.62 mm for every fifteen police officers assigned to the commune. Each such weapon must be approved by and registered with the IM and KFOR pursuant to procedures established by the CIM and COMKFOR. When not in use, all such weapons will be securely stored and each commune will keep a registry of these weapons.

(i) In the event of a serious law enforcement threat that would justify the use of these weapons, the communal police commander shall obtain IM approval before employing these weapons.

(ii) The communal police commander may authorize the use of these weapons without prior approval of the IM for the sole purpose of self-defense. In such cases, he must report the incident no later than one hour after it occurs to the IM and KFOR.

(iii) If the CIM determines that a weapon has been used by a member of a communal police force in a manner contrary to this Chapter, he may take appropriate corrective measures; such measures may include reducing the number of such weapons that the communal police force is allowed to possess or dismissing or disciplining the law enforcement personnel involved.

(d) Communal police officers engaged in crowd control functions will receive equipment appropriate to

their task, including batons, helmets and shields, subject to IM approval.

### **Article III: Interim Police Academy**

1. Under the supervision of the IM, the CJA shall establish an interim Police Academy that will offer mandatory and professional development training for all public security personnel, including border police. Until the interim police academy is established, IM will oversee a temporary training program for public security personnel including border police.

2. All public security personnel shall be required to complete a course of police studies successfully before serving as communal police officers.

3. The Academy shall be headed by a Director appointed and removed by the CJA in consultation with the Kosovo Criminal Justice Commission and the IM. The Director shall consult closely with the IM and comply fully with its recommendations and guidance.

4. All Republic and Federal police training facilities in Kosovo, including the academy at Vucitrn, will cease operations within 6 months of the entry into force of, this Agreement.

#### **Article IV: Criminal Justice Commissions**

1. The parties shall establish a Kosovo Criminal Justice Commission and Communal Criminal Justice Commissions.

The CIM or his designee shall chair meetings of these Commissions. They shall be forums for cooperation, coordination and the resolution of disputes concerning law enforcement and civil public security in Kosovo.

2. The functions of the Commissions shall include the following:

(a) Monitor, review, and make recommendations regarding the operation of law enforcement personnel and policies in Kosovo, including communal police units;

(b) Review, and make recommendations regarding the recruitment, selection and training of communal police officers and commanders;

(c) Consider complaints regarding police practices filed by individuals or national communities, and provide information and recommendations to communal police commanders and the CIM for consideration in their reviews of officer performance; and

(d) In the Kosovo Criminal Justice Commission only: In consultation with designated local, Republic and Federal police liaisons, monitor jurisdiction sharing in cases of overlapping criminal jurisdiction between Kosovo, Republic and Federal authorities.

3. The membership of the Kosovo Criminal Justice Commission and each Communal Criminal Justice Commission shall be representative of the population and shall include:

(a) In the Kosovo Criminal Justice Commission:

(i) a representative of each commune;

(ii) the head of the Kosovo CJA;

(iii) a representative of each Republic and

Federal law enforcement component operating in Kosovo (for example, Customs police and Border police);

(iv) a representative of each national community;

(v) a representative of the IM, during its

period of operation in Kosovo;

(vi) a representative of the VJ border guard, as appropriate;

(vii) a representative of the MUP, as appropriate, while present in Kosovo; and

(viii) A representative of KFOR, as appropriate.

(b) In the Communal Criminal Justice Commissions:

(i) the communal police commander;

(ii) a representative of any Republic and Federal law enforcement component operating in the commune;

(iii) a representative of each national community;

(iv) a civilian representative of the communal government;

(v) a representative of the IM, during its period of operation in Kosovo;

(vi) a representative of the VJ border guard, who shall have observer status, as appropriate; and

(vii) A representative of KFOR, as appropriate.

4. Each Criminal Justice Commission shall meet at least monthly, or at the request of any Commission member.

#### **Article V: Police Operations in Kosovo**

1. The communal police established by this Agreement shall have exclusive law enforcement authority and jurisdiction and shall be the only police presence in Kosovo following the reduction and eventual withdrawal from Kosovo by the MUP, with the exception of border police as specified in Article VI and any support provided pursuant to Article I(3)(h).

(a) During the transition to communal police, the remaining MTJP shall carry out only normal policing duties, and shall draw down, pursuant to the schedule described in Chapter 7.

(b) During the period of the phased drawdown of the MUP, the MUP in Kosovo shall have authority to conduct only civil police functions and shall be under the supervision and control of the CIM. The IM may dismiss from service, or take other appropriate disciplinary action against, MUP personnel who obstruct implementation of this Agreement.

2. Concurrent Law Enforcement in Kosovo.

(a) Except as provided in Article V.1 and Article VI, Federal and Republic law enforcement officials may only act within Kosovo in cases of hot pursuit of a person suspected of committing a serious criminal offense.

(i) Federal and Republic authorities shall as soon as practicable, but in no event later than one hour after their entry into Kosovo while engaged in a hot pursuit, notify the nearest Kosovo law enforcement officials that the pursuit has crossed into Kosovo. Once notification has been made, further pursuit and apprehension

shall be coordinated with Kosovo law enforcement. Following apprehension, suspects shall be placed into the custody of the authorities originating the pursuit. If the suspect has not been apprehended within four hours, the original pursuing authorities shall cease their pursuit and immediately depart Kosovo unless invited to continue their pursuit by the CJA or the CIM.

(ii) In the event the pursuit is of such short duration as to preclude notification, Kosovo law enforcement officials shall be notified that an apprehension has been made and shall be given access to the detainee prior to his removal from Kosovo.

(iii) Personnel engaged in hot pursuit under the provisions of this Article may only be civilian police, may only carry weapons appropriate for normal civilian police duties (sidearms, and long-barreled weapons not to exceed 7.62mm), may only travel in officially marked police vehicles, and may not exceed a total of eight personnel at any one time. Travel in armored personnel carriers by police engaged in hot pursuit is strictly prohibited.

(iv) The same rules shall apply to hot pursuit of suspects by Kosovo law enforcement authorities to Federal territory outside of Kosovo.

(b) All Parties shall provide the highest degree of mutual assistance in law enforcement matters in response to reasonable requests.

#### **Article VI: Security on International Borders**

1. The Government of the FRY will maintain official border crossings on its international borders (Albania and FYROM).

2. Personnel from the organizations listed below may be present along Kosovo's international borders and at international border crossings, and may not act outside the scope of the authorities specified in this Chapter.

##### **(a) Republic of Serbia Border Police**

(i) The Border Police shall continue to exercise authority at Kosovo's international border crossings and in connection with the enforcement of Federal Republic of Yugoslavia immigration laws. The total number of border police shall be drawn down to 75 within 14 days of entry into force of this Agreement.

(ii) while maintaining the personnel threshold specified in subparagraph (i), the ranks of the existing Border Police units operating in Kosovo shall be supplemented by new recruits so that they are representative of the Kosovo population.

(iii) All Border Police stationed in Kosovo must attend police training at the Kosovo police academy within 18 months of the entry into force of this Agreement.

##### **(b) Customs Officers**

(i) The FRY Customs Service will continue to exercise customs jurisdiction at

Kosovo's official international border crossings and in such customs warehouses as may be necessary within Kosovo. The total number of customs personnel shall be drawn down to 50 within 14 days of the entry into force of this Agreement.

(ii) Kosovar Albanian officers of the Customs Service shall be trained and compensated by the FRY.

(c) The CIM shall conduct a periodic review of customs and border police requirements and shall have the authority to increase or decrease the personnel ceilings described in paragraphs (a)(i) and (b)(i) above to reflect operational needs and to adjust the composition of individual customs units.

### **Article VII: Arrest and Detention**

1. Except pursuant to Article V, Article I(3)(h), and sections (a)-(b) of this paragraph, only officers of the communal police shall have authority to arrest and detain individuals in Kosovo.

(a) Border Police officers shall have authority within Kosovo to arrest and detain individuals who have violated criminal provisions of the immigration laws.

(b) Officers of the Customs Service shall have authority within Kosovo to arrest and detain individuals for criminal violations of the customs laws.

2. Immediately upon making an arrest, the arresting officer shall notify the nearest Communal Criminal Justice

Commission of the detention and the location of the detainee. He subsequently shall transfer the detainee to the nearest appropriate jail in Kosovo at the earliest opportunity.

3. Officers may use reasonable and necessary force proportionate to the circumstances to effect arrests and keep suspects in custody.

4. Kosovo and its constituent communes shall establish jails and prisons to accommodate the detention of criminal suspects and the imprisonment of individuals convicted of violating the laws applicable in Kosovo. Prisons shall be operated consistent with international standards.

Access shall be provided to international personnel, including representatives of the International Committee of the Red Cross.

### **Article VIII: Administration of Justice**

1. Criminal Jurisdiction over Persons Arrested within Kosovo.

(a) Except in accordance with Article V and subparagraph

(b) of this paragraph, any person arrested within Kosovo shall be subject to the

jurisdiction of the Kosovo courts.

(b) Any person arrested within Kosovo, in accordance with the law and with this Agreement, by the Border Police or Customs Police shall be subject to the jurisdiction of the FRY courts. If there is no applicable court of the FRY to hear the case, the Kosovo courts shall have jurisdiction.

## 2. Prosecution of Crimes.

(a) The CJA shall, in consultation with the CIM, appoint and have the authority to remove the Chief Prosecutor.

(b) The IM shall have the authority to monitor, observe, inspect, and when necessary, direct the operations of the office of the Prosecutor and any and all related staff.

## **Article IX: Final Authority to Interpret**

The CIM is the final authority regarding interpretation of this Chapter and his determinations are binding on all Parties and persons.

## **CHAPTER 3**

### **CONDUCT AND SUPERVISION OF ELECTIONS**

#### **Article I: Conditions for Elections**

1. The Parties shall ensure that conditions exist for the organization of free and fair elections, which include but are not limited to:

- a) freedom of movement for all citizens;
- b) an open and free political environment;
- c) an environment conducive to the return of displaced persons;
- d) a safe and secure environment that ensures freedom of assembly, association, and expression;
- e) an electoral legal framework of rules and regulations complying with OSCE commitments, which will be implemented by a Central Election Commission, as set forth in Article III, which is representative of the population of Kosovo in terms of national communities and political parties; and
- f) free media, effectively accessible to registered political parties and candidates, and available to voters throughout Kosovo.



2. The Parties request the OSCE to certify when elections will be effective under current conditions in Kosovo,

and to provide assistance to the Parties to create conditions for free and fair elections.

3. The Parties shall comply fully with Paragraphs 7 and 8 of the OSCE Copenhagen Document, which are attached to this Chapter.

### **Article II: Role of the OSCE**

1. The Parties request the OSCE to adopt and put in place an elections program for Kosovo and supervise elections as set forth in this Agreement.

2. The Parties request the OSCE to supervise, in a manner to be determined by the OSCE and in cooperation with other international organizations the OSCE deems necessary, the preparation and conduct of elections for: a) Members of the Kosovo Assembly; b) Members of Communal Assemblies;

c) other officials popularly elected in Kosovo under this Agreement and the laws and Constitution of Kosovo at the discretion of the OSCE.

3. The Parties request the OSCE to establish a Central Election Commission in Kosovo ("the Commission").

4. Consistent with Article IV of Chapter 5, the first elections shall be held within nine months of the entry into force of this Agreement. The President of the Commission shall decide, in consultation with the Parties, the exact timing and order of elections for Kosovo political offices.

### **Article III: Central Election Commission**

1. The Commission shall adopt electoral Rules and Regulations on all matters necessary for the conduct of free and fair elections in Kosovo, including rules relating to: the eligibility and registration of candidates, parties, and voters, including displaced persons and refugees; ensuring a free and fair elections campaign; administrative and technical preparation for elections including the establishment, publication, and certification of election results; and the role of international and domestic election observers.

2. The responsibilities of the Commission, as provided in the electoral Rules and Regulations, shall include:

a) the preparation, conduct, and supervision of all aspects of the electoral process, including development and supervision of political party and voter registration, and creation of secure and transparent procedures for production and dissemination of ballots and sensitive election materials, vote counts, tabulations, and publication of elections results;

b) ensuring compliance with the electoral Rules and Regulations established pursuant to this Agreement, including establishing auxiliary bodies for this purpose as necessary;

c) ensuring that action is taken to remedy any violation of any provision of this Agreement, including imposing penalties such as removal from candidate or party lists, against any person, candidate, political party, or body that violates such provisions; and

d) accrediting observers, including personnel from international organizations and foreign and domestic non-governmental organizations, and ensuring that the Parties grant the accredited observers unimpeded access and movement.

3. The Commission shall consist of a person appointed by the Chairman-in-office (CIO) of the OSCE, representatives of all national communities, and representatives of political parties in Kosovo selected by criteria to be determined by the Commission. The person appointed by the CIO shall act as the President of the Commission. The rules of procedure of the Commission shall provide that in the exceptional circumstance of an unresolved dispute within the Commission, the decision of the President shall be final and binding.

4. The Commission shall enjoy the right to establish communication facilities, and to engage local and administrative staff.

## **CHAPTER 4A**

### **ECONOMIC ISSUES**

#### **Article I**

1. The economy of Kosovo shall function in accordance with free market principles.

2. The authorities established to levy and collect taxes and other charges are set forth in this Agreement. Except as otherwise expressly provided, all authorities have the right to keep all revenues from their own taxes or other charges consistent with this Agreement.

3. Certain revenue from Kosovo taxes and duties shall accrue to the Communes, taking into account the need for an equalization of revenues between the Communes based on objective criteria. The Assembly of Kosovo shall enact appropriate non-discriminatory legislation for this purpose. The Communes may also levy local taxes in accordance with this Agreement.

4. The Federal Republic of Yugoslavia shall be responsible for the collection of all customs duties at international borders in Kosovo. There shall be no impediments to the free movement of persons, goods, services, and capital to and from Kosovo.

5. Federal authorities shall ensure that Kosovo receives a proportionate and equitable share-of benefits that may be derived from international agreements concluded by the Federal Republic and of Federal resources.

6. Federal and other authorities shall within their respective powers and responsibilities ensure the free movement of persons, goods, services, and capital to Kosovo, including from international sources. They shall in particular allow access to Kosovo without discrimination for persons delivering such goods and services.

7. If expressly required by an international donor or lender, international contracts for reconstruction projects shall be concluded by the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, which shall establish

appropriate mechanisms to make such funds available to Kosovo authorities. Unless precluded by the terms of contracts, all reconstruction projects that exclusively concern Kosovo shall be managed and implemented by the appropriate Kosovo authority.

## **Article II**

1. The Parties agree to reallocate ownership and resources in accordance insofar as possible with the distribution of powers and responsibilities set forth in this Agreement, in the following areas:

(a) government-owned assets (including educational institutions, hospitals, natural resources, and production facilities);

(b) pension and social insurance contributions;

(c) revenues to be distributed under Article I.5; and

(d) any other matters relating to economic relations between the Parties not covered by this Agreement.

2. The Parties agree to the creation of a Claim Settlement Commission (CSC) to resolve all disputes between them on matters referred to in paragraph 1.

(a) The CSC shall consist of three experts designated by Kosovo, three experts designated jointly by the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, and three independent experts designated by the CIM.

(b) The decisions of the CSC, which shall be taken by majority vote, shall be final and binding. The Parties shall implement them without delay.

3. Authorities receiving ownership of public facilities shall have the power to operate such facilities.

## **Chapter 4b**

## Humanitarian Assistance, Reconstruction and Economic Development

1. In parallel with the continuing full implementation of this Agreement, urgent attention must be focused on meeting the real humanitarian and economic needs of Kosovo in order to help create the conditions for

reconstruction and lasting economic recovery. International assistance will be provided without discrimination between national communities.

2. The Parties welcome the willingness of the European Commission working with the international community to co-ordinate international support for the parties' efforts. Specifically, the European Commission will organize an international donors, conference within one month of entry into force of this Agreement.

3. The international community will provide immediate and unconditional humanitarian assistance, focusing primarily on refugees and internally displaced persons returning to their former homes. The Parties welcome and endorse the UNHCR's lead role in co-ordination of this effort, and endorse its intention, in close co-operation with the Implementation Mission, to plan an early, peaceful, orderly and phased return of refugees and displaced persons in conditions of safety and dignity.

4. The international community will provide the means for the rapid improvement of living conditions for the population of Kosovo through the reconstruction and rehabilitation of housing and local infrastructure (including water, energy, health and local education infrastructure) based on damage assessment surveys.

5. Assistance will also be provided to support the establishment and development of the institutional and legislative framework laid down in this Agreement, including local governance and tax settlement, and to reinforce civil society, culture and education ' Social welfare will also be addressed, with priority given to the protection of vulnerable social groups.

6. It will also be vital to lay the foundations for sustained development, based on a revival of the local economy. This must take account of the need to address unemployment, and to stimulate the economy by a range of mechanisms. The European Commission will be giving

urgent attention to this.

7. International assistance, with the exception of humanitarian aid, will be subject to full compliance with this Agreement as well as other conditionalities defined in advance by the donors and the absorptive capacity of Kosovo.

## CHAPTER 5

### IMPLEMENTATION I

## **Article I: Institutions**

### Implementation Mission

1. The Parties invite the OSCE, in cooperation with the European Union, to constitute an Implementation Mission in Kosovo. All responsibilities and powers previously vested in the Kosovo Verification Mission and its Head by prior agreements shall be continued in the Implementation Mission and its Chief.

### Joint Commission

2. A Joint Commission shall serve as the central mechanism for monitoring and coordinating the civilian implementation of this Agreement. It shall consist of the Chief of the Implementation Mission (CIM), one Federal and one Republic representative, one representative of each national community in Kosovo, the President of the Assembly, and a representative of the President of Kosovo. Meetings of the Joint Commission may be attended by other representatives of organizations specified in this Agreement or needed for its implementation.

3. The CIM shall serve as the Chair of the Joint Commission. The Chair shall coordinate and organize the work of the Joint Commission and decide the time and place of its meetings. The Parties shall abide by and fully implement the decisions of the Joint

Commission. The Joint Commission shall operate on the basis of consensus, but in the event consensus cannot be reached, the Chair's decision shall be final.

4. The Chair shall have full and unimpeded access to all places, persons, and information (including documents and other records) within Kosovo that in his judgment are necessary to his responsibilities with regard to the civilian aspects of this Agreement.

### Joint Council and Local Councils

5. The CIM may, as necessary, establish a Kosovo Joint Council and Local Councils, for informal dispute resolution and cooperation. The Kosovo Joint Council would consist of one member from each of the national communities in Kosovo. Local Councils would consist of representatives of each national community living in the locality where the Local Council is established.

## **Article II: Responsibilities and Powers**

1. The CIM shall:

(a) supervise and direct the implementation of the civilian aspects of this Agreement pursuant to a schedule that he shall specify;

(b) maintain close contact with the Parties to promote full compliance with those aspects of this Agreement;

(c) facilitate, as he deems necessary, the resolution of difficulties arising in connection with such implementation;

(d) participate in meetings of donor organizations, including on issues of rehabilitation and reconstruction, in particular by putting forward proposals and identifying priorities for their consideration as appropriate;

(e) coordinate the activities of civilian organizations and agencies in Kosovo assisting in the implementation of the civilian aspects of this Agreement, respecting fully their specific organizational procedures;

(f) report periodically to the bodies responsible for constituting the Mission on progress in the implementation of the civilian aspects of this Agreement; and

(g) carry out the functions specified in this Agreement pertaining to police and security forces.

2. The CIM shall also carry out other responsibilities set forth in this Agreement or as may he later agreed.

### **Article III: Status of Implementation Mission**

1. Implementation Mission personnel shall be allowed unrestricted movement and access into and throughout Kosovo at any time.

2. The Parties shall facilitate the operations of the Implementation Mission, including by the provision of assistance as requested with regard to transportation, subsistence, accommodation, communication, and other facilities.

3. The Implementation Mission shall enjoy such legal capacity as may be necessary for the exercise of its

functions under the laws and regulations of Kosovo, the Federal Republic of Yugoslavia, and the Republic of Serbia. Such legal capacity shall include the capacity to contract, and to acquire and dispose of real and personal property.

4. Privileges and immunities are hereby accorded as follows to the Implementation Mission and associated personnel:

(a) the Implementation Mission and its premises, archives, and other property shall enjoy the same privileges and immunities as a diplomatic mission under the Vienna Convention on Diplomatic Relations;

(b) the CIM and professional members of his staff and their families shall enjoy the same privileges and immunities as are enjoyed by diplomatic agents and their families under the Vienna Convention on Diplomatic Relations; and

(c) other members of the Implementation Mission staff and their families shall enjoy the same privileges and immunities as are enjoyed by members of the administrative and technical staff and their families under the Vienna Convention

on Diplomatic Relations.

## **Article IV: Process of Implementation**

### General

1. The Parties acknowledge that complete implementation will require political acts and measures, and the election and establishment of institutions and bodies set forth in this Agreement. The Parties agree to proceed expeditiously with these tasks on a schedule set by the Joint Commission. The Parties shall provide active support, cooperation, and participation for the successful implementation of this Agreement.

### Elections and Census

2. Within nine months of the entry into force of this Agreement, there shall be elections in accordance with

and pursuant to procedures specified in Chapter 3 of this Agreement for authorities established herein, according to a voter list prepared to international standards by the Central Election Commission. The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) shall supervise those elections to ensure that they are free and fair.

3. Under the supervision of the OSCE and with the participation of Kosovo authorities and experts nominated by and belonging to the national communities of Kosovo, Federal authorities shall conduct an objective and free census of the population in Kosovo under rules and regulations agreed with the OSCE in accordance with international standards. The census shall be carried out when the OSCE determines that conditions allow an objective and accurate enumeration.

(a) The first census shall be limited to name, place of birth, place of usual residence and address, gender, age, citizenship, national community, and religion.

(b) The authorities of the Parties shall provide each other and the OSCE with all records necessary to conduct the census, including data about places of residence, citizenship, voters, lists, and other information.

### Transitional Provisions

4. All laws and regulations in effect in Kosovo when this Agreement enters into force shall remain in effect

unless and until replaced by laws or regulations adopted by a competent body. All laws and regulations

applicable in Kosovo that are incompatible with this Agreement shall be presumed to have been harmonized with this Agreement. In particular, martial law in Kosovo is hereby revoked.

5. Institutions currently in place in Kosovo shall remain until superseded by bodies created by or in accordance with this Agreement. The CIM may recommend to the appropriate authorities the removal and appointment of officials and the curtailment of operations of existing institutions in Kosovo if he deems it necessary for the effective implementation of this Agreement. If the action recommended is not taken in the time requested, the Joint Commission may decide to take the recommended action.

6. Prior to the election of Kosovo officials pursuant to this Agreement, the CIM shall take the measures necessary to ensure the development and functioning of independent media in keeping with international standards, including allocation of radio and television frequencies.

#### **Article V: Authority to Interpret**

The CIM shall be the final authority in theater regarding interpretation of the civilian aspects of this Agreement, and the Parties agree to abide by his determinations as binding on all Parties and persons.

## **CHAPTER 6**

### **THE OMBUDSMAN**

#### **Article I: General**

1. There shall be an Ombudsman, who shall monitor the realization of the rights of members of national communities and the protection of human rights and fundamental freedoms in Kosovo. The Ombudsman shall have unimpeded access to any person or place and shall have the right to appear and intervene before any domestic, Federal, or (consistent with the rules of such bodies) international authority upon his or her request. No person, institution, or entity of the Parties may interfere with the functions of the Ombudsman.

2. The Ombudsman shall be an eminent person of high moral standing who possesses a demonstrated commitment to human rights and the rights of members of national communities. He or she shall be nominated by the President of Kosovo and shall be elected by the Assembly from a list of candidates prepared by the President of the European Court of Human Rights for a non-renewable three-year term. The Ombudsman shall not be a citizen of any State or entity that was a part of the former Yugoslavia, or of any neighboring State. Pending the election of the President and the Assembly, the CIM shall designate a person to serve as Ombudsman on an interim basis who shall be succeeded by a person selected pursuant to the procedure set forth in this paragraph.



3. The Ombudsman shall be independently responsible for choosing his or her own staff. He or she shall have two Deputies. The Deputies shall each be drawn from different national communities.

(a) The salaries and expenses of the Ombudsman and his or her staff shall be determined and paid by the Kosovo Assembly. The salaries and expenses shall be fully adequate to implement the Ombudsman's mandate.

(b) The Ombudsman and members of his or her staff shall not be held criminally or civilly liable for any acts carried out within the scope of their duties.

## **Article II: Jurisdiction**

The Ombudsman shall consider:

(a) alleged or apparent violations of human rights and fundamental freedoms in Kosovo, as provided in the Constitutions of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto; and (b) alleged or apparent violations of the rights of members of national communities specified in this Agreement.

2. All persons in Kosovo shall have the right to submit complaints to the Ombudsman. The Parties agree not to take any measures to punish persons who intend to submit or who have submitted such allegations, or in any other way to deter the exercise of this right.

## **Article III: Powers and Duties**

1. The Ombudsman shall investigate alleged violations falling within the jurisdiction set forth in Article II.1. He or she may act either on his or her own initiative or in response to an allegation presented by any Party or person, non-governmental organization, or group of individuals claiming to be the victim of a violation or acting on behalf of alleged victims who are deceased or missing. The work of the Ombudsman shall be free of charge to the person concerned.

2. The Ombudsman shall have complete, unimpeded, and immediate access to any person, place, or information upon his or her request.

(a) The Ombudsman shall have access to and may examine all official documents, and he or she can require any person, including officials of Kosovo, to cooperate by providing relevant information, documents, and files.

(b) The Ombudsman may attend administrative hearings and meetings of other Kosovo institutions in order to gather information.

(c) The Ombudsman may examine facilities and places where persons deprived of their liberty are detained, work, or are otherwise located.

(d) The Ombudsman and staff shall maintain the confidentiality of all confidential information obtained by them, unless the Ombudsman determines that such information is evidence of a violation of rights falling within his or her jurisdiction, in which case that information may be revealed in public reports or appropriate legal proceedings.

(e) The Parties undertake to ensure cooperation with the ombudsman's investigations. Willful and knowing failure to comply shall be a criminal offense prosecutable in any Jurisdiction of the Parties. Where an official impedes an investigation by refusing to provide necessary information, the Ombudsman shall contact that officials superior or the public prosecutor for appropriate penal action to be taken in accordance with the law.

3. The Ombudsman shall issue findings and conclusions in the form of a published report promptly after concluding an investigation.

(a) A Party, institution, or official identified by the Ombudsman as a violator shall, within a period

specified by the Ombudsman, explain in writing how it will comply with any prescriptions the Ombudsman may put forth for remedial measures.

(b) In the event that a person or entity does not comply with the conclusions and recommendations of the Ombudsman, the report shall be forwarded for further action to the Joint Commission established by Chapter 5 of this Agreement, to the President of the appropriate Party, and to any other officials or institutions that the Ombudsman deems proper.

## CHAPTER 7

### IMPLEMENTATION II

#### **Article I: General Obligations**

1. The Parties undertake to recreate, as quickly as possible, normal conditions of life in Kosovo and to co-operate fully with each other and with all international organizations, agencies, and non-governmental organizations involved in the implementation of this Agreement. They welcome the willingness of the international community to send to the region a force to assist in the implementation of this Agreement.

a. The United Nations Security Council is invited to pass a resolution under Chapter VII of the Charter endorsing and adopting the arrangements set forth in this Chapter, including the establishment of a multinational military implementation force in Kosovo. The Parties invite NATO to constitute and lead a military force to help ensure compliance with the provisions of this Chapter. They also reaffirm the

sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY).

b. The Parties agree that NATO will establish and deploy a force (hereinafter IIKFORII) which may be composed of ground, air, and maritime units from NATO and non-NATO nations, operating under the authority and subject to the direction and the political control of the North Atlantic Council (NAC) through the NATO chain of command. The Parties agree to facilitate the deployment and operations of this force and agree also to comply fully with all the obligations of this Chapter. c. it is agreed that other States may assist in implementing this Chapter. The Parties agree that the modalities of those States' participation will be the subject of agreement between such participating States and NATO.

2. The purposes of these obligations are as follows:

a. to establish a durable cessation of hostilities.

Other than those Forces provided for in this Chapter, under no circumstances shall any armed Forces enter, reenter, or remain within Kosovo without the prior express consent of the KFOR Commander (COMKFOR). For the purposes of this Chapter, the term "Forces" includes all personnel and organizations with military capability, including regular army, armed civilian groups, paramilitary groups, air forces, national guards, border police, army reserves, military police, intelligence services, Ministry of Internal Affairs, Local, Special, Riot and Anti-Terrorist Police, and any other groups or individuals so designated by COMKFOR. The only exception to the provisions of this paragraph is for civilian police engaged in hot pursuit of a person suspected of committing a serious criminal offense, as provided for in Chapter 2;

b. to provide for the support and authorization of the KFOR and in particular to authorize the KFOR to take such actions as are required, including the use of necessary force, to ensure compliance with this Chapter and the protection of the KFOR, Implementation Mission (IM), and other international organizations, agencies, and non- governmental organizations involved in the implementation of this Agreement, and to contribute to a secure environment;

c. to provide, at no cost, the use of all facilities and services required for the deployment, operations and support of the KFOR.

3. The Parties understand and agree that the obligations undertaken in this Chapter shall apply equally to each Party. Each Party shall be held individually responsible for compliance with its obligations, and each agrees that delay or failure to comply by one Party shall not constitute cause for any other Party to fail to carry out its own obligations. All Parties shall be equally subject to such enforcement action by the KFOR as may be necessary to ensure implementation of this Chapter in Kosovo and the protection of the KFOR, IM, and other international organizations, agencies, and non-governmental organizations involved in the implementation of this Agreement.

## **Article II: Cessation of Hostilities**

1. The Parties shall, immediately upon entry into force of this Agreement (EIF), refrain from committing any hostile or provocative acts of any type against each other or against any person in Kosovo. They shall not encourage or organize hostile or provocative demonstrations.

2. In carrying out the obligations set forth in paragraph 1, the Parties undertake in particular to cease the firing of all weapons and explosive devices except as authorized by COMKFOR. They shall not place any mines, barriers, unauthorized checkpoints, observation posts (with the exception of COMKFOR-approved border observation posts and crossing points), or protective obstacles. Except as provided in Chapter 2, the Parties shall not engage in any military, security, or training-related activities, including ground, air, or air defense operations, in or over Kosovo, without the prior express approval of COMKFOR.

3. Except for Border Guard forces (as provided for in Article IV), no Party shall have Forces present within a 5 kilometer zone inward from the international border of the FRY that is also the border of Kosovo (hereinafter "the Border Zone") . The Border Zone will be marked on the ground by EIF + 14 days by VJ Border Guard personnel in accordance with direction from IM. COMKFOR may determine small scale reconfigurations for operational reasons.

4. a. With the exception of civilian police performing normal police duties as determined by the CIM, no Party shall have Forces present within 5 kilometers of the Kosovo side of the boundary of Kosovo with other parts of the FRY.

b. The presence of any Forces within 5 kilometers of the other side of that boundary shall be notified to COMKFOR; if, in the judgment of COMKFOR, such presence threatens or would threaten implementation of this Chapter in Kosovo, he shall contact the authorities responsible for the Forces in question and may require those Forces to withdraw from or remain outside that area.

5. No Party shall conduct any reprisals, counter-attacks, or any unilateral actions in response to violations of this Chapter by another Party. The Parties shall respond to alleged violations of this Chapter through the procedures provided in Article XI.

### **Article III: Redeployment, Withdrawal, and Demilitarization of Forces**

In order to disengage their Forces and to avoid any further conflict, the Parties shall immediately upon EIF begin to re-deploy, withdraw, or demilitarize their Forces in accordance with Articles IV, V, and VI.

### **Article IV: VJ Forces**

#### **1. VJ Army Units**

a. By K-Day + 5 days, all VJ Army units in Kosovo (with the exception of those Forces specified in paragraph 2 of this Article) shall have completed redeployment to the approved cantonment sites listed at Appendix A to this Chapter. The senior

vi commander in Kosovo shall confirm in writing to COMKFOR by K-Day + 5 days that the VJ is in compliance and provide the information required in Article VII below to take account of withdrawals or other changes made during the redeployment. This information shall be updated weekly.

b. By K-Day + 30 days, the Chief of the VJ General Staff, through the senior VJ commander in Kosovo, shall provide for approval by COMKFOR a detailed plan for the phased withdrawal of Vi Forces from Kosovo to other locations in Serbia to ensure the following timelines are met:

1) By K-Day + 90 days, VJ authorities must, to the satisfaction of COMKFOR, withdraw from Kosovo to other locations in Serbia 50% of men and materiel and all designated offensive assets. Such assets are taken to be: main battle tanks; all other armored vehicles mounting weapons greater than 12.7mm; and, all heavy weapons (vehicle mounted or not) of over 82mm.

2) By K-Day + 180 days, all VJ Army personnel and equipment (with the exception of those Forces specified in paragraph 2 of this Article) shall be withdrawn from Kosovo to other locations in Serbia.

## 2. VJ Border Guard Forces

a. VJ Border Guard forces shall be permitted but limited to a structure of 1500 members at pre-February 1998 Border Guard Battalion facilities located in Djakovica, Prizren, and Urosevac and subordinate facilities within the 5 kilometer Border Zone, or at a limited number of existing facilities in the immediate proximity of the Border Zone subject to the prior approval of COMKFOR, with that number to be reached by K-Day + 14 days. An additional number of VJ personnel -- totaling no more than 1000 C2 and logistics forces -- will be permitted to remain in the approved cantonment sites listed at Appendix A to fulfill brigade-level functions related only to border security. After an initial 90 day period from K-Day, COMKFOR may at any time review the deployments of VJ personnel and may require further adjustments to force levels, with the objective of reaching the minimum force structure required for legitimate border security, as the security situation and the conduct of the Parties warrant.

b. VJ elements in Kosovo shall be limited to weapons of 82mm and below. They shall possess neither armored vehicles (other than wheeled vehicles mounting weapons of 12.7mm or less) nor air defense weapons.

c. VJ Border Guard units shall be permitted to patrol in Kosovo only within the Border Zone and solely for the purpose of defending the border against external attack and maintaining its integrity by preventing illicit border crossings. Geographic terrain considerations may require Border Guard maneuver inward of the Border Zone; any such maneuver shall be coordinated with and approved by COMKFOR. d. With the exception of the Border Zone, VJ units may travel through Kosovo only to reach duty stations and garrisons in the Border Zone or approved cantonment sites. Such travel may only be along routes and in accordance with procedures that have been determined by COMKFOR after consultation with the CIM, VJ unit commanders, communal government authorities, and police

commanders. These routes and procedures will be determined by K-Day + 14 days, subject to re-determination by COMKFOR at any time. VJ forces in Kosovo but outside the Border Zone shall be permitted to act only in self-defense in response to a hostile act pursuant to Rules of Engagement (ROE) which will be approved by COMKFOR in consultation with the CIM. When deployed in the Border Zone, they will act in accordance with ROE established under control of COMKFOR. e. VJ Border Guard forces may conduct training activities only within the S kilometer Border Zone, and only with the prior express approval of COMKFOR.

### 3. Yugoslav Air and Air Defense Forces (YAADF)

All aircraft, radars, surface-to-air missiles (including man-portable air defense systems @MANPADS@) and anti-aircraft artillery in Kosovo shall immediately upon EIF begin withdrawing from Kosovo to other locations in Serbia outside the 25 kilometer Mutual Safety Zone as defined in Article X. This withdrawal shall be completed and reported by the senior VJ commander in Kosovo to the appropriate NATO commander not more than 10 days after EIF.

The appropriate NATO commander shall control and coordinate use of airspace over Kosovo commencing at EIF as further specified in Article X. No air defense systems, target tracking radars, or anti-aircraft artillery shall be positioned or operated within Kosovo or the 25 kilometer Mutual Safety Zone without the prior express approval of the appropriate NATO commander.

## **Article V: Other Forces**

1. The actions of Forces in Kosovo other than KFOR, VJ, MUP, or local police forces provided for in Chapter 2 (hereinafter referred to as "Other Forces") shall be in accordance with this Article. Upon EIF, all Other Forces in Kosovo must immediately observe the provisions of Article I, paragraph 2, Article II, paragraph 1, and Article III and "in addition refrain from all hostile intent, military training and formations, organization of demonstrations, and any movement in either direction or smuggling across international borders or the boundary between Kosovo and other parts of the FRY. Furthermore, upon EIF, all Other Forces in Kosovo must publicly commit themselves to demilitarize on terms to be determined by COMKFOR, renounce violence, guarantee security of international personnel, and respect the international borders of the FRY and all terms of this Chapter.

2. Except as approved by COMKFOR, from K-Day, all other Forces in Kosovo must not carry weapons:

a. within 1 kilometer of VJ and MUP cantonments listed at Appendix A;

b. within 1 kilometer of the main roads as follows:

1) Pec - Lapusnik - Pristina

2) border - Djakovica - Klina

- 3) border - Prizren - Suva Rika - Pristina
- 4) Djakovica - Orahovac - Lapusnik - Pristina
- 5) Pec-Djakovica - Prizren - Urosevac - border
- 6) border - Urosevac - Pristina - Podujevo - border
- 7) Pristina - Kosovska Mitrovica - border
- 8) Kosovka Mitrovica - (Rakos) - Pec
- 9) Pec - Border with Montenegro (through Pozaj)
- 10) Pristina - Lisica - border with Serbia
- 11) Pristina - Gnjilane - Urosevac
- 12) Gnjilane - Veliki Trnovac - border with Serbia;
- 13) Prizren - Doganovic

c. within 1 kilometer of the Border Zone;

d. in any other areas designated by COMKFOR.

3. By K-Day + 5 days, all Other Forces must abandon and close all fighting positions, entrenchments, and checkpoints.

4. By K-Day + 5 days, all Other Forces' commanders designated by COMKFOR shall report completion of the above requirements in the format at Article VII to COMKFOR and continue to provide weekly detailed status reports until demilitarization is complete.

5. COMKFOR will establish procedures for demilitarization and monitoring of Other Forces in Kosovo and for the further regulation-of their activities. These procedures will be established to facilitate a phased demilitarization program as follows:

a. By K-Day + 5 days, all Other Forces shall establish secure weapons storage sites, which shall be registered with and verified by the KFOR;

b. By K-Day + 30 days, all other Forces shall store all prohibited weapons (any weapon 12.7mm or larger, any anti-tank or anti-aircraft weapons, grenades, mines or explosives) and automatic weapons in the registered weapons storage sites. Other Forces commanders shall confirm completion of weapons storage to COMKFOR no later than K-Day + 30 days;

c. By K-Day + 30 days, all Other Forces shall cease wearing military uniforms and insignia, and cease carrying prohibited weapons and automatic weapons;

d. By K-Day + 90 days, authority for storage sites shall pass to the KFOR. After this date, it shall be illegal for Other Forces to possess prohibited weapons and automatic weapons, and such weapons shall be subject to confiscation by the

KFOR;

e. By K-Day + 120 days, demilitarization of all Other Forces shall be completed.

6. By EIF + 30 days, subject to arrangements by COMKFOR if necessary, all Other Forces personnel who are not of local origin, whether or not they are legally within Kosovo, including individual advisors, freedom fighters, trainers, volunteers, and personnel from neighboring and other States, shall be withdrawn from Kosovo.

## **Article VI: MUP**

1. Ministry of Interior Police (MUP) is defined as all police and public security units and personnel under the control of Federal or Republic authorities except for the border police referred to in Chapter 2 and police academy students and personnel at the training school in Vucitrn referred to in Chapter 2. The CIM, in consultation with COMKFOR, shall have the discretion to exempt any public security units from this definition if he determines that it is in the public interest (e.g. firefighters).

a. By K-Day + 5 days, all MUP units in Kosovo (with the exception of the border police referred to in Chapter 2) shall have completed redeployment to the approved cantonment sites listed at Appendix A to this Chapter or to garrisons outside Kosovo. The senior MUP commander in Kosovo or his representative shall confirm in writing by K-Day + 5 days to COMKFOR and the CIM that the MUP is in compliance and update the information required in Article VII to take account of withdrawals or other changes made during the redeployment. This information shall be updated weekly. Resumption of normal communal police patrolling will be permitted under the supervision and control of the IM and as specifically approved by the CIM in consultation with COMKFOR, and will be contingent on compliance with the terms of this Agreement.

b. Immediately upon EIF, the following withdrawals shall begin:

1) By K-Day + 5 days, those MUP units not assigned to Kosovo prior to 1 February 1998 shall withdraw all personnel and equipment from Kosovo to other locations in Serbia.

2) By K-Day + 20 days, all Special Police, including PJP, SAJ, and JSO forces, and their equipment shall be withdrawn from their cantonment sites out of Kosovo to other locations in Serbia. Additionally, all MUP

offensive assets (designated as armored vehicles mounting weapons 12.7mm or larger, and all heavy weapons (vehicle mounted or not) of over 82mm) shall be withdrawn.

c. By K-Day + 30 days, the senior MUP commander shall provide for approval by COMKFOR, in consultation with the CIM, a detailed plan for the phased drawdown of the remainder of MUP forces. In the event that COMKFOR, in consultation with the CIM, does not approve the plan, he has the authority to issue his own binding plan for further MUP drawdowns. The CIM will decide at the same time when the



remaining MUP units will wear new insignia. In any case, the following time-table must be met:

1) by K-Day + 60 days, 50% drawdown of the remaining MUP units including reservists. The CIM after consultations with COMKFOR shall have the discretion to extend this deadline for up to K-Day + 90 days if he judges there to be a risk of a law enforcement vacuum;

2) by K-Day + 120 days, further drawdown to 2500 MUP. The CIM after consultations with COMKFOR shall have the discretion to extend this deadline for up to K-Day + 180 days to meet operational needs;

3) transition to communal police force shall begin as Kosovar police are trained and able to assume their duties. The CIM shall organize this transition between MUP and communal police;

4) in any event, by EIF + one year, all Ministry of Interior Civil Police shall be drawn down to zero. The CIM shall have the discretion to extend this deadline for up to an additional 12 months to meet operational needs.

d. The 2500 MUP allowed by this Chapter and referred to in Article V.1(a) of Chapter 2 shall have authority only for civil police functions and be under the supervision and control of the CIM.

## **Article VII: Notifications**

1. By K-Day + 5 days, the Parties shall furnish the following specific information regarding the status of all conventional military; all police, including military police, Department of Public Security Police, special police; paramilitary; and all Other Forces in Kosovo, and shall update the COMKFOR weekly on changes in this information:

a. location, disposition, and strengths of all military and special police units referred to above;

b. quantity and type of weaponry of 12.7 mm and above, and ammunition for such weaponry, including location of cantonments and supply depots and storage sites;

c. positions and descriptions of any surface-to-air missiles/launchers, including mobile systems, anti-aircraft artillery, supporting radars, and associated command and control systems;

d. positions and descriptions of all mines, unexploded ordnance, explosive devices, demolitions, obstacles, booby traps, wire entanglements, physical or military hazards to the safe movement of any personnel in Kosovo, weapons systems, vehicles, or any other military equipment; and e. any further information of a military or security nature requested by the COMKFOR.

## **Article VIII: Operations and Authority of the KFOR**

1. Consistent with the general obligations of Article I, the Parties understand and agree that the KFOR will

deploy and operate without hindrance and with the authority to take all necessary action to help ensure compliance with this Chapter.

2. The Parties understand and agree that the KFOR shall have the right:

a. to monitor and help ensure compliance by all Parties with this Chapter and to respond promptly to any violations and restore compliance, using military force if required. This includes necessary action to:

1) enforce VJ and MUP reductions;

2) enforce demilitarization of Other Forces;

3) enforce restrictions on all VJ, MUP and Other Forces' activities, movement and training in Kosovo;

b. to establish liaison arrangements with IM, and support IM as appropriate;

c. to establish liaison arrangements with local Kosovo authorities, with Other Forces, and with FRY and Serbian civil and military authorities;

d. to observe, monitor, and inspect any and all facilities or activities in Kosovo, including within the Border Zone, that the COMKFOR believes has or may have military capability, or are or may be associated with the employment of military or police capabilities, or are otherwise relevant to compliance with this Chapter;

e. to require the Parties to mark and clear minefields and obstacles and to monitor their performance;

f. to require the Parties to participate in the Joint Military Commission and its subordinate military commissions as described in Article XI.

3. The Parties understand and agree that the KFOR shall have the right to fulfill its supporting tasks, within the limits of its assigned principal tasks, its capabilities, and available resources, and as directed by the NAC, which include the following:

a. to help create secure conditions for the conduct by others of other tasks associated with this Agreement, including free and fair elections;

b. to assist the movement of organizations in the accomplishment of humanitarian missions;

c. to assist international agencies in fulfilling their responsibilities in Kosovo;

d. to observe and prevent interference with the movement of civilian populations, refugees, and displaced persons, and to respond appropriately to deliberate threat to life and person.

4. The Parties understand and agree that further directives from the NAC may establish additional duties and responsibilities for the KFOR in implementing this Chapter.

5. KFOR operations shall be governed by the following provisions:

a. KFOR and its personnel shall have the legal status, rights, and obligations specified in Appendix 13 to this Chapter;

b. The KFOR shall have the right to use all necessary means to ensure its full ability to communicate and shall have the right to the unrestricted use of the entire electromagnetic spectrum. In implementing this right, the KFOR shall make reasonable efforts to coordinate with the appropriate authorities of the Parties;

c. The KFOR shall have the right to control and regulate surface traffic throughout Kosovo including the movement of the Forces of the Parties. All military training activities and movements in Kosovo must be authorized in advance by COMKFOR;

d. The KFOR shall have complete and unimpeded freedom of movement by ground, air, and water into and throughout Kosovo. It shall in Kosovo have the right to bivouac, maneuver, billet, and utilize any areas or facilities to carry out its responsibilities as required for its support, training, and operations, with such advance notice as may be practicable. Neither the KFOR nor any of its personnel shall be liable for any damages to public or private property that they may cause in the course of duties related to the implementation of this Chapter. Roadblocks, checkpoints, or other impediments to KFOR freedom of movement shall constitute a breach of this Chapter and the violating Party shall be subject to military action by the KFOR, including the use of necessary force to ensure compliance with this

Chapter.

6. The Parties understand and agree that COMKFOR shall have the authority, without interference or permission of any Party, to do all that he judges necessary and proper, including the use of military force, to protect the KFOR and the IM, and to carry out the responsibilities listed in this Chapter. The Parties shall comply in all respects with KFOR instructions and requirements.

7. Notwithstanding any other provisions of this Chapter, the Parties understand and agree that COMKFOR has the right and is authorized to compel the removal, withdrawal, or relocation of specific Forces and weapons, and to order the cessation of any activities whenever the COMKFOR determines such Forces, weapons, or activities to constitute a threat or potential threat to either the KFOR or its mission, or to another Party. Forces failing to redeploy, withdraw, relocate, or to cease threatening or potentially threatening activities following such a demand by the KFOR shall be subject to military action by the KFOR, including the use of necessary force, to ensure compliance, consistent with the terms set forth in Article I, paragraph 3.

## **Article IX: Border Control**

The Parties understand and agree that, until other arrangements are established, and subject to provisions of this Chapter and Chapter 2, controls along the international border of the FRY that is also the border of Kosovo will be maintained by the existing institutions normally assigned to such tasks, subject to supervision by the KFOR and the IM, which shall have the right to review and approve all personnel and units, to monitor their performance, and to remove and replace any personnel for behavior inconsistent with this Chapter.

#### **Article X: Control of Air Movements**

The appropriate NATO commander shall have sole authority to establish rules and procedures governing

command and control of the airspace over Kosovo as well as within a 25 kilometer Mutual Safety Zone (MSZ). This MSZ shall consist of FRY airspace within 25 kilometers outward from the boundary of Kosovo with other parts of the FRY. This Chapter supersedes the NATO Kosovo Verification Mission Agreement of October 12, 1998 on any matter or area in which they may contradict each other. No military air traffic, fixed or rotary wing, of any Party shall be permitted to fly over Kosovo or in the MSZ without the prior express approval of the appropriate NATO commander. Violations of any of the provisions above, including the appropriate NATO commander's rules and procedures governing the airspace over Kosovo, as well as unauthorized flight or activation of FRY Integrated Air Defense (IAE)S within the MSZ, shall be subject to military action by the KFOR, including the use of necessary force. The KFOR shall have a liaison team at the FRY Air Force HQ and a YAADF liaison shall be established with the KFOR. The Parties understand and agree that the appropriate NATO commander may delegate control of normal civilian air activities to appropriate FRY institutions to monitor operations, deconflict KFOR air traffic movements, and ensure smooth and safe operation of the air traffic system.

#### **Article XI: Establishment of a Joint Military Commission**

1. A Joint Military Commission (JMC) shall be established with the deployment of the KFOR to Kosovo.
2. The JMC shall be chaired by COMKFOR or his representative and consist of the following members:
  - a. the senior Yugoslav military commander of the Forces of the FRY or his representative;
  - b. the Ministers of Interior of the FRY and Republic of Serbia or their representatives;
  - c. a senior military representative of all other Forces;
  - d. a representative of the IM;

e. other persons as COMKFOR shall determine, including one or more representatives of the Kosovo civilian leadership.

3. The JMC shall:

a. serve as the central body for all Parties to address any military complaints, questions, or problems that require resolution by the COMKFOR, such as allegations of cease-fire violations or other allegations of non-compliance with this Chapter;

b. receive reports and make recommendations for specific actions to COMKFOR to ensure compliance by the Parties with the provisions of this Chapter;

c. assist COMKFOR in determining and implementing local transparency measures between the Parties.

4. The JMC shall not include any persons publicly indicted by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.

5. The JMC shall function as a consultative body to advise COMKFOR. However, all final decisions shall be made by COMKFOR and shall be binding on the Parties.

6. The JMC shall meet at the call of COMKFOR. Any Party may request COMKFOR to convene a meeting.

7. The JMC shall establish subordinate military commissions for the purpose of providing assistance in carrying out the functions described above. Such commissions shall be at an appropriate level, as COMKFOR shall direct.

Composition of such commissions shall be determined by COMKFOR.

## **Article XII: Prisoner Release**

1. By EIF + 21 days, the Parties shall release and transfer, in accordance with international humanitarian

standards, all persons held in connection with the conflict (hereinafter "prisoners"). In addition, the Parties shall cooperate fully with the International Committee of the Red Cross (ICRC) to facilitate its work, in accordance with its mandate, to implement and monitor a plan for the release and transfer of prisoners in accordance with the above deadline. In preparation for compliance with this requirement, the Parties shall:

a. grant the ICRC full access to all persons, irrespective of their status, who are being held by them in connection with the conflict, for visits in accordance with the ICRC's standard operating procedures;

b. provide to the ICRC any and all information concerning prisoners, as requested by the ICRC, by EIF + 14 days.

2. The Parties shall provide information, through the tracing mechanisms of the

ICRC, to the families of all

persons who are unaccounted for. The Parties shall cooperate fully with the ICRC in its efforts to determine the identity, whereabouts, and fate of those unaccounted for.

### **Article XIII: Cooperation**

The Parties shall cooperate fully with all entities involved in implementation of this settlement, as described in the Framework Agreement, or which are otherwise authorized by the United Nations Security Council, including the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia.

### **Article XIV: Notification to Military Commands**

Each Party shall ensure that the terms of this Chapter and written orders requiring compliance are immediately communicated to all of its Forces.

### **Article XV: Final Authority to Interpret**

1. Subject to paragraph 2, the KFOR Commander is the final authority in theater regarding interpretation of this Chapter and his determinations are binding on all Parties and persons.

2. The CIM is the final authority in theater regarding interpretation of the references in this Chapter to his

functions (directing the VJ Border Guards under Article II, paragraph 3; his functions concerning the MUP under Article VI) and his determinations are binding on all Parties and persons.

### **Article XVI: K-Day**

The date of activation of KFOR -- to be known as K-Day -- shall be determined by NATO.

Appendices:

A. Approved VJ/MUP Cantonment Sites

B. Status of Multi-National Military Implementation Force

### **Appendix A: Approved VJ/MUP Cantonment Sites**

1. There are 13 approved cantonment sites in Kosovo for all VJ units, weapons, equipment, and ammunition. Movement to cantonment sites, and subsequent withdrawal from Kosovo, will occur in accordance with this Chapter. As the phased withdrawal of VJ units progresses along the timeline as specified in this Chapter, COMKFOR will close selected cantonment sites.

2. Initial approved VJ cantonment sites:

- a) Pristina SW 423913N0210819E
- b) Pristina Airfield 423412N0210040E
- c) Vuctrin North 424936N020575SE
- d) Kosovska Mitrovica 425315N020S227E
- e) Gnjilane NE 422807N021284SE
- f) Urosevac 422233N02107S3E
- g) Prizren 421315N0204S04E
- h) Djakovica SW 422212N0202530E
- i) Pec 423910N020172SE
- j) Pristina Explosive Storage Fac 423636N0211225E
- k) Pristina Ammo Depot SW 423518N0205923E
- l) Pristina Ammo Depot 510 424211N0211056E
- m) Pristina Headquarters facility 423938N0210934E

3. Within each cantonment site, VJ units are required to canton all heavy weapons and vehicles outside of storage facilities.

4. After EIF + 180 days, the remaining 2500 VJ forces dedicated to border security functions provided for in this Agreement will be garrisoned and cantoned at the following locations: Djakovica, Prizren, and Ursoevac; subordinate border posts within the Border Zone; a limited number of existing facilities in the immediate proximity of the Border zone subject to the prior approval of COMKFOR; and headquarters/C2 and logistic support facilities in Pristina.

5. There are 37 approved cantonment sites for all MUP and Special Police force units in Kosovo. There are seven (7) approved regional SUPS. Each of the 37 approved cantonment sites will fall under the administrative control of one of the regional SUPS. Movement to cantonment sites, and subsequent withdrawal of MUP from Kosovo, will occur in accordance with this Chapter.

6. Approved MUP regional SUPs and cantonment sites:

- a) Kosovska Mitrovica SUP 425300N0205200E

JAVIER JORDÁ GARCÍA

1) Kosovska Mitrovica (2 locations)

2) Leposavic

3) Srbica

4) Vucitrn

5) Zubin Potok

b) Pristina SUP 424000N0211000E

1) Pristina (6 locations)

2) Glogovac

3) Kosovo Polje

4) Lipjan

5) Obilic

6) Podujevo

c) Pec SUP 423900N0201600E

1) Pec (2 locations)

2) Klina

3) Istok

4) Malisevo

d) Djakovica SUP 422300N0202600E

1) Djakovica (2 locations)

2) Decani

e) Urosevac SUP 422200N0211000E

1) Urosevac (2 locations)

2) Stimlje

3) Strpce

4) Kacanik

f) Gnjilane SUP 422800N0212900E

1) Gnjilane (2 locations)

2) Kamenica



3) Vitina

4) Kosovska

5) Novo Brdo

g) Prizren SUP 421300N0204500E

1) Prizren (2 locations)

2) Orahovac

3) Suva Reka

4) Gora

7. Within each cantonment site, MUP units are required to canton all vehicles above 6 tons, including APCs and BOVs, and all heavy weapons outside of storage facilities.

8. KFOR will have the exclusive right to inspect any cantonment site or any other location, at any time, without interference from any Party.

#### **Appendix B: Status of Multi-National Military Implementation Force**

1. For the purposes of this Appendix, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

a. "NATO" means the North Atlantic Treaty Organization (NATO), its subsidiary bodies, its military Headquarters, the NATO-led KFOR, and any elements/units forming any part of KFOR or supporting KFOR, whether or not they are from a NATO member country and whether or not they are under NATO or national command and control, when acting in furtherance of this Agreement.

b. "Authorities in the FRY" means appropriate authorities, whether Federal, Republic, Kosovo or other.

c. "NATO personnel" means the military, civilian, and contractor personnel assigned or attached to or employed by NATO, including the military, civilian, and contractor personnel from non-NATO states participating in the Operation, with the exception of personnel locally hired.

d. "the Operation" means the support, implementation, preparation, and participation by NATO and NATO personnel in furtherance of this Chapter.

e. "Military Headquarters" means any entity, whatever its denomination, consisting of or constituted in part by NATO military personnel established in order to fulfill the Operation.

f. "Authorities" means the appropriate responsible individual, agency, or organization of the Parties.

g. "Contractor personnel" means the technical experts or functional specialists whose services are required by NATO and who are in the territory of the FRY exclusively to serve NATO either in an advisory capacity in technical matters, or for the setting up, operation, or maintenance of equipment, unless they are:

nationals of the FRY; or

(2) persons ordinarily resident in the FRY.

h. "Official use" means any use of goods purchased, or of the services received and intended for the performance of any function as required by the operation of the Headquarters.

i. "Facilities" means all buildings, structures, premises, and land required for conducting the operational, training, and administrative activities by NATO for the Operation as well as for accommodation-of NATO personnel. 2. Without prejudice to their privileges and immunities under this Appendix, all NATO personnel shall respect the laws applicable in the FRY, whether Federal, Republic, Kosovo, or other, insofar as compliance with those laws is compatible with the entrusted tasks/mandate and shall refrain from activities not compatible with the nature of the Operation.

3. The Parties recognize the need for expeditious departure and entry procedures for NATO personnel. Such personnel shall be exempt from passport and visa regulations and the registration requirements applicable to aliens. At all entry and exit points to/from the FRY, NATO personnel shall be permitted to enter/exit the FRY on production of a national identification (ID) card. NATO personnel shall carry identification which they may be requested to produce for the authorities in the FRY, but operations, training, and movement shall not be allowed to be impeded or delayed by such requests.

4. NATO military personnel shall normally wear uniforms, and NATO personnel may possess and carry arms if authorized to do so by their orders. The Parties shall accept as valid, without tax or fee, drivers, licenses and permits issued to NATO personnel by their respective national authorities.

5. NATO shall be permitted to display the NATO flag and/or national flags of its constituent national elements/units on any NATO uniform, means of transport, or facility.

6. a. NATO shall be immune from all legal process, whether civil, administrative, or criminal.

b. NATO personnel, under all circumstances and at all times, shall be immune from the Parties, jurisdiction in respect of any civil, administrative, criminal, or disciplinary offenses which may be committed by them in the FRY. The Parties shall assist States participating in the operation in the exercise of their jurisdiction over their own nationals.

c. Notwithstanding the above, and with the NATO Commander's express agreement in each case, the authorities in the FRY may exceptionally exercise

jurisdiction in such matters, but only in respect of Contractor personnel who are not subject to the jurisdiction of their nation of citizenship.

7. NATO personnel shall be immune from any form of arrest, investigation, or detention by the authorities in the FRY. NATO personnel erroneously arrested or detained shall immediately be turned over to NATO authorities.

8. NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft, and equipment, free and unrestricted passage and unimpeded access throughout the FRY including associated airspace and territorial waters. This shall include, but not be limited to, the right of bivouac, maneuver, billet, and utilization of any areas or facilities as required for support, training, and operations.

9. NATO shall be exempt from duties, taxes, and other charges and inspections and custom regulations including providing inventories or other routine customs documentation, for personnel, vehicles, vessels, aircraft, equipment, supplies, and provisions entering, exiting, or transiting the territory of the FRY in support of the Operation.

10. The authorities in the FRY shall facilitate, on a priority basis and with all appropriate means, all movement of personnel, vehicles, vessels, aircraft, equipment, or supplies, through or in the airspace, ports, airports, or roads used. No charges may be assessed against NATO for air navigation, landing, or takeoff of aircraft, whether government-owned or chartered. Similarly, no duties, dues, tolls or charges may be assessed against NATO ships, whether government-owned or chartered, for the mere entry and exit of ports. Vehicles, vessels, and aircraft used in support of the operation shall not be subject to licensing or registration requirements, nor commercial insurance.

11. NATO is granted the use of airports, roads, rails, and ports without payment of fees, duties, dues, tolls, or charges occasioned by mere use. NATO shall not, however, claim exemption from reasonable charges for specific services requested and received, but operations/movement and access shall not be allowed to be impeded pending payment for such services.

12. NATO personnel shall be exempt from taxation by the Parties on the salaries and emoluments received from NATO and on any income received from outside the FRY.

13. NATO personnel and their tangible moveable property imported into, acquired in, or exported from the FRY shall be exempt from all duties, taxes, and other charges and inspections and custom regulations.

14. NATO shall be allowed to import and to export, free of duty, taxes and other charges, such equipment, provisions, and supplies as NATO shall require for the operation, provided such goods are for the official use of NATO or for sale to NATO personnel. Goods sold shall be solely for the use of NATO personnel and not transferable to unauthorized persons.

15. The Parties recognize that the use of communications channels is necessary for the Operation. NATO shall be allowed to operate its own internal mail services.

The Parties shall, upon simple request, grant all telecommunications services, including broadcast services, needed for the Operation, as determined by NATO. This shall include the right to utilize such means and services as required to assure full ability to communicate, and the right to use all of the electromagnetic spectrum for this purpose, free of cost. In implementing this right, NATO shall make every reasonable effort to coordinate with and take into account the needs and requirements of appropriate authorities in the FRY.

16. The Parties shall provide, free of cost, such public facilities as NATO shall require to prepare for and execute the Operation. The Parties shall assist NATO in obtaining, at the lowest rate, the necessary utilities, such as electricity, water, gas and other resources, as NATO shall require for the Operation.

17. NATO and NATO personnel shall be immune from claims of any sort which arise out of activities in pursuance of the operation; however, NATO will entertain claims on an ex gratia basis.

18. NATO shall be allowed to contract directly for the acquisition of goods, services, and construction from any source within and outside the FRY. Such contracts, goods, services, and construction shall not

be subject to the payment of duties, taxes, or other charges. NATO may also carry out construction works with their own personnel.

19. Commercial undertakings operating in the FRY only in the service of NATO shall be exempt from local laws and regulations with respect to the terms and conditions of their employment and licensing and registration of employees, businesses, and corporations.

20. NATO may hire local personnel who on an individual basis shall remain subject to local laws and regulations with the exception of labor/employment laws. However, local personnel hired by NATO shall:

- a. be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity;
- b. be immune from national services and/or national military service obligations;
- c. be subject only to employment terms and conditions established by NATO; and
- d. be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by NATO.

21. In carrying out its authorities under this Chapter, NATO is authorized to detain individuals and, as quickly as possible, turn them over to appropriate officials.

22. NATO may, in the conduct of the Operation, have need to make improvements or modifications to certain infrastructure in the FRY, such as roads, bridges, tunnels, buildings, and utility systems. Any such

improvements or modifications of a non-temporary nature shall become part of and in the same ownership as that infrastructure. Temporary improvements or modifications may be removed at the discretion of the NATO Commander, and the

infrastructure returned to as near its original condition as possible, fair wear and tear excepted.

23. Failing any prior settlement, disputes with the regard to the interpretation or application of this Appendix shall be settled between NATO and the appropriate authorities in the FRY.

24. Supplementary arrangements with any of the Parties may be concluded to facilitate any details connected with the Operation.

25. The provisions of this Appendix shall remain in force until completion of the Operation or as the Parties and NATO otherwise agree.

## **CHAPTER 8**

### **AMENDMENT, COMPREHENSIVE ASSESSMENT, AND FINAL CLAUSES**

#### **Article I: Amendment and Comprehensive Assessment**

1. Amendments to this Agreement shall be adopted by agreement of all the Parties, except as otherwise provided by Article X of Chapter 1.

2. Each Party may propose amendments at any time and will consider and consult with the other Parties with regard to proposed amendments.

3. Three years after the entry into force of this Agreement, an international meeting shall be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each Party's efforts regarding the implementation of this Agreement, and the Helsinki Final Act, and to undertake a comprehensive assessment of the implementation of this Agreement and to consider proposals by any Party for additional measures.

#### **Article II: Final Clauses**

1. This Agreement is signed in the English language. After signature of this Agreement, translations will be made into Serbian, Albanian, and other languages of the national communities of Kosovo, and attached to the English text.

2. This Agreement shall enter into force upon signature. [signature lines]

For the Federal Republic of Yugoslavia

For the Republic of Serbia

For Kosovo

JAVIER JORDÁ GARCÍA

*Witnessed by:*

For the European Union

For the Russian Federation

For the United States of America

# Anexo B: La Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

NACIONES  
UNIDAS

S



## Consejo de Seguridad

Distr.  
GENERAL

S/RES/1244 (1999)  
10 de junio de 1999

### RESOLUCIÓN 1244 (1999)

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011ª sesión,  
celebrada el 10 de junio de 1999

El Consejo de Seguridad,

Teniendo presentes los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad respecto del 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 no se hayan cumplido cabalmente las disposiciones de esas resoluciones,

Resuelto a solucionar la grave situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) y a lograr el regreso libre y en condiciones de seguridad de todos los refugiados y las personas desplazadas a sus hogares,

Condenando todos los actos de violencia contra la población de Kosovo, así como los actos terroristas de todas las partes,

Recordando la declaración formulada por el Secretario General el 9 de abril de 1999, en que expresó preocupación por la tragedia humanitaria que tenía 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,

S/RES/1244 (1999)

Página 2

Acogiendo con beneplácito los principios generales relativos a una solución política para la crisis de Kosovo aprobados el 6 de mayo de 1999 (S/1999/516, anexo 1 de la presente resolución) y acogiendo con beneplácito también el hecho de que la República Federativa de Yugoslavia acepte los principios establecidos 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 esté de acuerdo con ese documento,

Reafirmando la adhesión de todos los Estados Miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás Estados de la región, expresada en el Acta Final de Helsinki y en el anexo 2,

Reafirmando el llamamiento formulado en resoluciones anteriores en favor de una 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,

Resuelto a velar por la seguridad del personal internacional y por el cumplimiento por todos los interesados de sus obligaciones con arreglo a la presente resolución, y obrando con esos propósitos en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Decide que la solución política de la crisis de Kosovo debe basarse en los principios generales que figuran en el anexo 1 y su elaboración ulterior en los principios y demás elementos necesarios enunciados en el anexo 2;

2. Acoge con beneplácito la aceptación por la República Federativa de Yugoslavia de los principios y demás elementos necesarios a que se hace referencia en el párrafo 1 supra y exige la plena cooperación de la República Federativa de Yugoslavia en su pronta aplicación;

3. Exige en particular que la República Federativa de Yugoslavia ponga fin, de forma inmediata y verificable, a la violencia y a la represión en Kosovo y emprenda y concluya el retiro gradual verificable de Kosovo de todas las fuerzas militares, policiales y paramilitares con arreglo a un calendario rápido, con el que se sincronizará el despliegue de la presencia internacional de seguridad en Kosovo;

4. Confirma que, después del retiro, se autorizará el regreso a Kosovo de un número acordado de elementos militares y policiales para llevar a cabo las funciones señaladas en el anexo 2;

5. Decide desplegar en Kosovo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, presencias internacionales, una civil y otra de seguridad, con el equipo y el personal que sea necesario, y acoge con beneplácito que la República Federativa de Yugoslavia esté de acuerdo con esas presencias;



6. Pide al Secretario General que designe, en consulta con el Consejo de Seguridad, a un Representante Especial para que controle el despliegue de la presencia internacional civil y pide además al Secretario General que dé instrucciones a su Representante Especial para que coordine estrechamente la labor de esa presencia con la de la presencia internacional de seguridad para que las actividades de las dos presencias se orienten hacia los mismos objetivos y se apoyen mutuamente;

7. Autoriza a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales competentes a establecer la presencia internacional de seguridad en Kosovo mencionada en el punto 4 del anexo 2 con todos los medios necesarios para que cumpla las obligaciones enunciadas en el párrafo 9 infra;

8. Afirma la necesidad del despliegue rápido y temprano de presencias internacionales civil y de seguridad efectivas en Kosovo y exige que las partes cooperen cabalmente en ese despliegue;

9. Decide que las obligaciones de la presencia internacional de seguridad que se desplegará y desarrollará actividades en Kosovo incluirán las siguientes actividades:

a) 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;

b) Desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) y otros grupos armados de albaneses de Kosovo como se establece en el párrafo 15 infra;

c) Establecer un entorno seguro de modo que los refugiados y las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad, la presencia internacional civil pueda desarrollar sus actividades, se pueda establecer una administración de transición y se pueda prestar ayuda humanitaria;

d) Mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esa responsabilidad;

e) Supervisar la remoción de minas hasta que la presencia internacional civil pueda, cuando proceda, asumir esa responsabilidad;

f) Prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella;

g) Realizar las actividades de vigilancia fronteriza que sean necesarias;

h) Velar por su propia protección y libertad de circulación y por las de la presencia internacional civil y otras organizaciones internacionales;

10. Autoriza al Secretario General a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia y la cual se encargará de administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal;

11. Decide que entre las principales responsabilidades de la presencia internacional civil estarán las siguientes:

a) Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);

b) Cumplir funciones administrativas civiles básicas donde y mientras sea necesario;

c) Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones;

d) Transferir, a medida que se establezcan esas instituciones, sus funciones administrativas, y al mismo tiempo supervisar y apoyar la consolidación de las instituciones provisionales locales de Kosovo y otras actividades de establecimiento de la paz;

e) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);

f) En una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establezcan conforme a una solución política;

g) Apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otras tareas de reconstrucción económica;

h) Apoyar, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, la ayuda humanitaria y el socorro en casos de desastre;

i) Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo;

j) Proteger y promover los derechos humanos;

k) Asegurar el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo;

12. Subraya la necesidad de coordinar las operaciones de socorro humanitario y de que la República Federativa de Yugoslavia permita el acceso libre a Kosovo de las organizaciones de ayuda humanitaria y coopere con dichas organizaciones para asegurar la prestación rápida y eficaz de la ayuda internacional;

13. Alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales a que contribuyan a la reconstrucción económica y social lo mismo que al regreso seguro de los refugiados y las personas desplazadas, y subraya en ese sentido la importancia de convocar lo antes posible una conferencia internacional de donantes, particularmente para los fines indicados en el inciso g) del párrafo 11 supra;

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

15. Exige que el Ejército de Liberación de Kosovo y otros grupos armados de albaneses de Kosovo pongan fin inmediatamente a todas las acciones ofensivas y se ajusten a las disposiciones de la desmilitarización que establezca el jefe de la presencia internacional de seguridad en consulta con el Representante Especial del Secretario General;

16. Decide que las prohibiciones impuestas en virtud del párrafo 8 de la resolución 1160 (1998) no serán aplicables a las armas y el material conexo para uso de las presencias internacionales civil y de seguridad;

17. Acoge con beneplácito la labor iniciada por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales para establecer un criterio integrado 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 la Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de fomentar la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional;

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

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

20. Pide al Secretario General que le presente periódicamente informes sobre la aplicación de la presente resolución, incluidos los informes de los jefes de las presencias internacionales civil y de seguridad, los primeros de los cuales se presentarán en un plazo de 30 días a partir de la aprobación de la presente resolución;

21. Decide seguir ocupándose activamente de esta cuestión.

ANEXO 1

Declaración formulada por el Presidente al concluir  
la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del  
Grupo de los Ocho, celebrada en el Centro Petersberg  
el 6 de mayo de 1999

Los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho han aprobado los siguientes principios generales para la solución política de la crisis de Kosovo:

- Cesación inmediata y verificable de la violencia y la represión en Kosovo;
- Retiro de Kosovo de las fuerzas militares, policiales y paramilitares;
- Despliegue en Kosovo de presencias internacionales eficaces, una civil y otra de seguridad, respaldadas y aprobadas por las Naciones Unidas, capaces de garantizar el logro de los objetivos comunes;
- Establecimiento de una administración provisional para Kosovo con arreglo a lo que decida el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de crear condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal;
- Regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas y libre acceso a Kosovo de las organizaciones de ayuda humanitaria;
- Un proceso político encaminado al establecimiento de un acuerdo sobre un marco político provisional que prevea un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo plenamente en cuenta los acuerdos de Rambouillet y los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás países de la región, y la desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo;
- Un criterio integrado para el desarrollo económico y la estabilización de la región en crisis.

ANEXO 2

Para lograr una solución de la crisis de Kosovo, deberá llegarse a un acuerdo sobre los principios siguientes:

1. El fin inmediato y verificable de la violencia y la represión en Kosovo.
2. El retiro verificable de Kosovo de todas las fuerzas militares, policiales y paramilitares conforme a un calendario rápido.

3. El despliegue en Kosovo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de presencias internacionales eficaces, una civil y otra de seguridad, con un mandato que se determinará conforme al Capítulo VII de la Carta, capaces de garantizar el logro de objetivos comunes.

4. La presencia internacional de seguridad con participación sustancial de la Organización del Tratado del Atlántico Norte se desplegará bajo mando y control unificado y estará autorizada para establecer un entorno seguro para toda la población de Kosovo y facilitar a todos los refugiados y personas desplazadas el regreso seguro a sus hogares.

5. El establecimiento, que decidirá el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de una administración provisional en Kosovo como parte de la presencia internacional civil que permita al pueblo de Kosovo disfrutar de una autonomía sustancial dentro de la República Federativa de Yugoslavia. Dicha administración funcionaría en el período de transición, mientras supervisa el establecimiento de instituciones autónomas democráticas provisionales que permitan asegurar condiciones propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir una vida pacífica y normal.

6. Después del retiro, se permitirá el regreso de un número convenido de personal yugoslavo y serbio para que cumpla las siguientes funciones:

- Servir de enlace con la misión civil internacional y el personal de seguridad internacional;
- Demarcar y limpiar campos minados;
- Mantener una presencia en lugares que son patrimonio nacional serbio;
- Mantener una presencia en los principales cruces fronterizos.

7. El regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas bajo la supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el acceso sin trabas a Kosovo de las organizaciones de ayuda humanitaria.

8. Un proceso político para el establecimiento de un acuerdo sobre un marco político provisional que disponga un gobierno autónomo sustancial para Kosovo, teniendo en cuenta plenamente los acuerdos de Rambouillet y los principios de soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y de los demás países de la región, y la desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo. Las negociaciones entre las partes para llegar a un arreglo no demorarán ni perturbarán el establecimiento de instituciones autónomas democráticas.

9. Un criterio integrado para el desarrollo económico y la estabilización de la región afectada por la crisis. Esto incluirá la aplicación de un pacto de estabilidad para la Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de promover la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional.

10. La aceptación de los principios enunciados, así como de otros requisitos ya determinados que se especifican en la nota al pie<sup>1</sup>, como requisito para la suspensión de la actividad militar. Seguidamente se firmará prontamente un acuerdo militar y técnico en que se establecerán, entre otras cosas, otras modalidades, incluidas las funciones del personal yugoslavo y serbio en Kosovo:

Retiro

- Procedimientos para el retiro, incluido el calendario detallado y por etapas y la delimitación de una zona de separación en Serbia más allá de la cual se retirarán las fuerzas;

Regreso de personal

- Equipo vinculado con el personal que regresa;
- Mandato que establezca las funciones de dicho personal;
- Calendario para su regreso;
- Delimitación de las zonas geográficas de sus operaciones;
- Normas que regirán sus relaciones con el personal internacional de seguridad y la misión civil internacional.

Notas

<sup>1</sup> Otros requisitos:

- Un calendario preciso para el retiro rápido que prevea, por ejemplo, siete días para concluir el retiro y el repliegue del armamento de defensa antiaérea más allá de una zona de seguridad mutua de 25 kilómetros en un plazo de 48 horas;
- El regreso del personal encargado de cumplir las cuatro funciones que se especifican supra se hará bajo la supervisión de la presencia internacional de seguridad y estará limitado a un pequeño número convenido (cientos y no miles);
- La suspensión de la actividad militar se efectuará una vez iniciado el retiro verificable;
- La negociación y la concertación de un acuerdo militar y técnico no extenderán el plazo previsto previamente para la conclusión del retiro.

-----

## Anexo C: El *Plan Ahtisaari* <sup>423</sup>

Naciones Unidas

S/2007/168



**Consejo de Seguridad**

Distr. general  
26 de marzo de 2007  
Español  
Original: inglés

### **Carta de fecha 26 de marzo de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General**

Atendiendo a la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 24 de octubre de 2005 (S/PRST/2005/51), en la que el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que le presentara periódicamente información sobre los progresos que se lograran en la determinación del estatuto futuro de Kosovo y de conformidad con la resolución 1244 (1999), tengo el honor de adjuntar el informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo y, en una adición, la propuesta integral de Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo (S/2007/168/Add.1), preparada por mi Enviado Especial para el proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo, Sr. Martti Ahtisaari.

Tras tomar en consideración los acontecimientos en el proceso para determinar el estatuto futuro de Kosovo, apoyo plenamente tanto la recomendación formulada por mi Enviado Especial en su informe sobre el estatuto futuro de Kosovo como la propuesta integral de Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo.

Le agradecería que tuviera a bien señalar esos documentos a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(Firmado) **Ban Ki-moon**

<sup>423</sup> Fuente: United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo (en línea en [www.unosek.org/unosek/statusproposal.html](http://www.unosek.org/unosek/statusproposal.html)).

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

### **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 un 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 de 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 de 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.

**Anexo****Disposiciones principales de la propuesta integral de Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo****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.

---





# Anexo D: La Declaración de Independencia de Kosovo de 17 de febrero de 2008 <sup>424</sup>

---

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

---

<sup>424</sup> Fuente: Asamblea de la Republica de Kosovo (en línea en [www.assembly-kosova.org](http://www.assembly-kosova.org)).

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**

### **KOSOVA DECLARATION OF INDIPENDENCE [sic]**

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

JAVIER JORDÁ GARCÍA

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.

D- 001

Pristina, 17 February 2008

President of the Assembly of Kosova

Jakup KRASNIQI

# Anexo E: La Constitución de Kosovo de 15 de junio de 2008 <sup>425</sup>

---

## PREAMBLE

*We, the people of Kosovo,*

*Determined to build a future of Kosovo as a free, democratic and peace-loving country that will be a homeland to all of its citizens;*

*Committed to the creation of a state of free citizens that will guarantee the rights of every citizen, civil freedoms and equality of all citizens before the law;*

*Committed to the state of Kosovo as a state of economic wellbeing and social prosperity;*

*Convinced that the state of Kosovo will contribute to the stability of the region and entire Europe by creating relations of good neighborliness and cooperation with all neighboring countries;*

*Convinced that the state of Kosovo will be a dignified member of the family of peace-loving states in the world;*

*With the intention of having the state of Kosovo fully participating in the processes of Euro-Atlantic integration;*

*In a solemn manner, we approve the Constitution of the Republic of Kosovo.*

## BASIC PROVISIONS

### Article 1 [Definition of State]

1. The Republic of Kosovo is an independent, sovereign, democratic, unique and indivisible state.

2. The Republic of Kosovo is a state of its citizens. The Republic of Kosovo exercises its authority based on the respect for human rights and freedoms of its citizens and all other individuals within its borders.

---

<sup>425</sup> Fuente: Asamblea de la Republica de Kosovo (en línea en [www.assembly-kosova.org](http://www.assembly-kosova.org)).

3. The Republic of Kosovo shall have no territorial claims against, and shall seek no union with, any State or part of any State.

### **Article 2 [Sovereignty]**

1. The sovereignty of the Republic of Kosovo stems from the people, belongs to the people and is exercised in compliance with the Constitution through elected representatives, referendum and other forms in compliance with the provisions of this Constitution.

2. The sovereignty and territorial integrity of the Republic of Kosovo is intact, inalienable, indivisible and protected by all means provided in this Constitution and the law.

3. The Republic of Kosovo, in order to maintain peace and to protect national interests, may participate in systems of international security.

### **Article 3 [Equality Before the Law]**

1. The Republic of Kosovo is a multi-ethnic society consisting of Albanian and other Communities, governed democratically with full respect for the rule of law through its legislative, executive and judicial institutions.

2. The exercise of public authority in the Republic of Kosovo shall be based upon the principles of equality of all individuals before the law and with full respect for internationally recognized fundamental human rights and freedoms, as well as protection of the rights of and participation by all Communities and their members.

### **Article 4 [Form of Government and Separation of Power]**

1. Kosovo is a democratic Republic based on the principle of separation of powers and the checks and balances among them as provided in this Constitution.

2. The Assembly of the Republic of Kosovo exercises the legislative power.

3. The President of the Republic of Kosovo represents the unity of the people. The President of the Republic of Kosovo is the legitimate representative of the country, internally and externally, and is the guarantor of the democratic functioning of the institutions of the Republic of Kosovo, as provided in this Constitution.

4. The Government of the Republic of Kosovo is responsible for implementation of laws and state policies and is subject to parliamentary control.

5. The judicial power is unique and independent and is exercised by courts.

6. The Constitutional Court is an independent organ in protecting the constitutionality and is the final interpreter of the Constitution.

7. The Republic of Kosovo has institutions for the protection of the constitutional order and territorial integrity, public order and safety, which operate under the constitutional authority of the democratic institutions of the Republic of Kosovo.

### **Article 5 [Languages]**

1. The official languages in the Republic of Kosovo are Albanian and Serbian.
2. Turkish, Bosnian and Roma languages have the status of official languages at the municipal level or will be in official use at all levels as provided by law.

### **Article 6 [Symbols]**

1. The flag, the seal and the anthem are the state symbols of the Republic of Kosovo all of which reflect its multi-ethnic character.
2. The appearance, display and protection of the flag and other state symbols shall be regulated by law. The display and protection of the national symbols shall be regulated by law.

### **Article 7 [Values]**

1. The constitutional order of the Republic of Kosovo is based on the principles of freedom, peace, democracy, equality, respect for human rights and freedoms and the rule of law, non-discrimination, the right to property, the protection of environment, social justice, pluralism, separation of state powers, and a market economy.
2. The Republic of Kosovo ensures gender equality as a fundamental value for the democratic development of the society, providing equal opportunities for both female and male participation in the political, economic, social, cultural and other areas of societal life.

### **Article 8 [Secular State]**

The Republic of Kosovo is a secular state and is neutral in matters of religious beliefs.

### **Article 9 [Cultural and Religious Heritage]**

The Republic of Kosovo ensures the preservation and protection of its cultural and religious heritage.

### **Article 10 [Economy]**

A market economy with free competition is the basis of the economic order of the Republic of Kosovo.

### **Article 11 [Currency]**

1. The Republic of Kosovo uses as legal tender one single currency.
2. The Central Banking Authority of Kosovo is independent and is called the Central Bank of the Republic of Kosovo.

### **Article 12 [Local Government]**

1. Municipalities are the basic territorial unit of local self-governance in the Republic of Kosovo.

2. The organization and powers of units of local self-government are provided by law.

#### **Article 13 [Capital City]**

1. The capital city of the Republic of Kosovo is Pristina.

2. The status and organization of the capital city is provided by law.

#### **Article 14 [Citizenship]**

The acquisition and termination of the right of citizenship of the Republic of Kosovo are provided by law.

#### **Article 15 [Citizens Living Abroad]**

The Republic of Kosovo protects the interests of its citizens abroad as provided by law.

#### **Article 16 [Supremacy of the Constitution]**

1. The Constitution is the highest legal act of the Republic of Kosovo. Laws and other legal acts shall be in accordance with this Constitution.

2. The power to govern stems from the Constitution.

3. The Republic of Kosovo shall respect international law.

4. Every person and entity in the Republic of Kosovo is subject to the provisions of the Constitution.

#### **Article 17 [International Agreements]**

1. The Republic of Kosovo concludes international agreements and becomes a member of international organizations.

2. The Republic of Kosovo participates in international cooperation for promotion and protection of peace, security and human rights.

#### **Article 18 [Ratification of International Agreements]**

1. International agreements relating to the following subjects are ratified by two thirds (2/3) vote of all deputies of the Assembly:

(1) territory, peace, alliances, political and military issues;

(2) fundamental rights and freedoms;

(3) membership of the Republic of Kosovo in international organizations;

(4) the undertaking of financial obligations by the Republic of Kosovo;



2. International agreements other than those in paragraph 1 are ratified upon signature of the President of the Republic of Kosovo.
3. The President of the Republic of Kosovo or the Prime Minister notifies the Assembly whenever an international agreement is signed.
4. Amendment of or withdrawal from international agreements follows the same decision making process as the ratification of such international agreements.
5. The principles and procedures for ratifying and contesting international agreements are set forth by law.

#### **Article 19 [Applicability of International Law]**

1. International agreements ratified by the Republic of Kosovo become part of the internal legal system after their publication in the Official Gazette of the Republic of Kosovo. They are directly applied except for cases when they are not self-applicable and the application requires the promulgation of a law.
2. Ratified international agreements and legally binding norms of international law have superiority over the laws of the Republic of Kosovo.

#### **Article 20 [Delegation of Sovereignty]**

1. The Republic of Kosovo may on the basis of ratified international agreements delegate state powers for specific matters to international organizations.
2. If a membership agreement ratified by the Republic of Kosovo for its participation in an international organization explicitly contemplates the direct applicability of the norms of that organization, then the law ratifying the international agreement must be adopted by two thirds (2/3) vote of all deputies of the Assembly, and those norms have superiority over the laws of the Republic of Kosovo.

### **RIGHTS OF COMMUNITIES AND THEIR MEMBERS**

#### **Article 57 [General Principles]**

1. Inhabitants belonging to the same national or ethnic, linguistic, or religious group traditionally present on the territory of the Republic of Kosovo (Communities) shall have specific rights as set forth in this Constitution in addition to the human rights and fundamental freedoms provided in chapter II of this Constitution.
2. Every member of a community shall have the right to freely choose to be treated or not to be treated as such and no discrimination shall result from this choice or from the exercise of the rights that are connected to that choice.
3. Members of Communities shall have the right to freely express, foster and

develop their identity and community attributes.

4. The exercise of these rights shall carry with it duties and responsibilities to act in accordance with the law of the Republic of Kosovo and shall not violate the rights of others.

#### **Article 58 [Responsibilities of the State]**

1. The Republic of Kosovo ensures appropriate conditions enabling communities, and their members to preserve, protect and develop their identities. The Government shall particularly support cultural initiatives from communities and their members, including through financial assistance.

2. The Republic of Kosovo shall promote a spirit of tolerance, dialogue and support reconciliation among communities and respect the standards set forth in the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages.

3. The Republic of Kosovo shall take all necessary measures to protect persons who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their national, ethnic, cultural, linguistic or religious identity.

4. The Republic of Kosovo shall adopt adequate measures as may be necessary to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality among members of communities. Such measures shall not be considered to be an act of discrimination.

5. The Republic of Kosovo shall promote the preservation of the cultural and religious heritage of all communities as an integral part of the heritage of Kosovo. The Republic of Kosovo shall have a special duty to ensure an effective protection of the entirety of sites and monuments of cultural and religious significance to the communities.

6. The Republic of Kosovo shall take effective actions against all those undermining the enjoyment of the rights of members of Communities. The Republic of Kosovo shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to Communities against their will, and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation.

7. The Republic of Kosovo ensures, on a non-discriminatory basis, that all communities and their members may exercise their rights specified in this Constitution.

#### **Article 59 [Rights of Communities and their Members]**

Members of communities shall have the right, individually or in community, to:

(1) express, maintain and develop their culture and preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and culture;

(2) receive public education in one of the official languages of the Republic of Kosovo of their choice at all levels;

(3) receive pre-school, primary and secondary public education, in their own language to the extent prescribed by law, with the thresholds for establishing specific classes or schools for this purpose being lower than normally stipulated for educational institutions;

(4) establish and manage their own private educational and training establishments for which public financial assistance may be granted, in accordance with the law and international standards;

(5) use their language and alphabet freely in private and in public;

(6) Use their language and alphabet in their relations with the municipal authorities or local offices of central authorities in areas where they represent a sufficient share of the population in accordance with the law. The costs incurred by the use of an interpreter or a translator shall be borne by the competent authorities;

(7) use and display community symbols, in accordance with the law and international standards;

(8) have personal names registered in their original form and in the script of their language as well as revert to original names that have been changed by force;

(9) have local names, street names and other topographical indications which reflect and are sensitive to the multi-ethnic and multi-linguistic character of the area at issue;

(10) have guaranteed access to, and special representation in, public broadcast media as well as programming in their language, in accordance with the law and international standards;

(11) to create and use their own media, including to provide information in their language through, among others, daily newspapers and wire services and the use of a reserved number of frequencies for electronic media in accordance with the law and international standards. The Republic of Kosovo shall take all measures necessary to secure an international frequency plan to allow the Kosovo Serb Community access to a licensed Kosovo-wide independent Serbian language television channel;

(12) enjoy unhindered contacts among themselves within the Republic of Kosovo and establish and maintain free and peaceful contacts with persons in any State, in particular those with whom they share an ethnic, cultural, linguistic or religious identity, or a common cultural heritage, in accordance with the law and international standards;

(13) enjoy unhindered contacts with, and participate without discrimination in the activities of local, regional and international non-governmental organizations;

(14) establish associations for culture, art, science and education as well as scholarly and other associations for the expression, fostering and development of their identity.

### **Article 60 [Consultative Council for Communities]**

1. A Consultative Council for Communities acts under the authority of the President of the Republic of Kosovo in which all Communities shall be represented.

2. The Consultative Council for Communities shall be composed, among others, of representatives of associations of Communities.

3. The mandate of the Consultative Council for Communities shall:

(1) provide a mechanism for regular exchange between the Communities and the Government of Kosovo.

(2) afford to the Communities the opportunity to comment at an early stage on legislative or policy initiatives that may be prepared by the Government, to suggest such initiatives, and to seek to have their views incorporated in the relevant projects and programs.

(3) have any other responsibilities and functions as provided in accordance with law.

### **Article 61 [Representation in Public Institutions Employment]**

Communities and their members shall be entitled to equitable representation in employment in public bodies and publicly owned enterprises at all levels, including in particular in the police service in areas inhabited by the respective Community, while respecting the rules concerning competence and integrity that govern public administration.

### **Article 62 [Representation in the Institutions of Local Government]**

1. In municipalities where at least ten per cent (10%) of the residents belong to Communities not in the majority in those municipalities, a post of Vice President of the Municipal Assembly for Communities shall be reserved for a representative of these communities.

2. The position of Vice President shall be held by the non-majority candidate who received the most votes on the open list of candidates for election to the Municipal Assembly.

3. The Vice President for Communities shall promote inter-Community dialogue and serve as formal focal point for addressing non-majority Communities' concerns and interests in meetings of the Assembly and its work. The Vice President shall also be responsible for reviewing claims by Communities or their members that the acts or decisions of the Municipal Assembly violate their constitutionally guaranteed rights. The Vice President shall refer such matters to the Municipal Assembly for its reconsideration of the act or decision.

4. In the event the Municipal Assembly chooses not to reconsider its act or decision, or the Vice President deems the result, upon reconsideration, to still present a violation of a constitutionally guaranteed right, the Vice President may submit the matter directly to the Constitutional Court, which may decide whether

or not to accept the matter for review.

5. In these municipalities, representation for non-majority Communities in the Republic of Kosovo in the municipal executive body is guaranteed.

## **ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOSOVO**

**Article 63 [General Principles]** The Assembly is the legislative institution of the Republic of Kosovo directly elected by the people.

### **Article 64 [Structure of Assembly]**

1. The Assembly has one hundred twenty (120) deputies elected by secret ballot on the basis of open lists. The seats in the Assembly are distributed amongst all parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received by them in the election to the Assembly.

2. In the framework of this distribution, twenty (20) of the one hundred twenty (120) seats are guaranteed for representation of communities that are not in the majority in Kosovo as follows:

(1) Parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves representing the Kosovo Serb Community shall have the total number of seats won through the open election, with a minimum ten (10) seats guaranteed if the number of seats won is less than ten (10);

(2) Parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves representing the other Communities shall have the total number of seats won through the open election, with a minimum number of seats in the Assembly guaranteed as follows: the Roma community, one (1) seat; the Ashkali community, one (1) seat; the Egyptian community, one (1) seat; and one (1) additional seat will be awarded to either the Roma, the Ashkali or the Egyptian community with the highest overall votes; the Bosnian community, three (3) seats; the Turkish community, two (2) seats; and the Gorani community, one (1) seat if the number of seats won by each community is less than the number guaranteed.

### **Article 65 [Competencies of the Assembly]**

The Assembly of the Republic of Kosovo:

(1) adopts laws, resolutions and other general acts;

(2) decides to amend the Constitution by two thirds (2/3) of all its deputies including two thirds (2/3) of all deputies holding seats reserved and guaranteed for representatives of communities that are not in the majority in Kosovo;

(3) announces referenda in accordance with the law;

(4) ratifies international treaties;

- (5) approves the budget of the Republic of Kosovo;
- (6) elects and dismisses the President and Deputy Presidents of the Assembly;
- (7) elects and may dismiss the President of the Republic of Kosovo in accordance with this Constitution;
- (8) elects the Government and expresses no confidence in it;
- (9) oversees the work of the Government and other public institutions that report to the Assembly in accordance with the Constitution and the law;
- (10) elects members of the Kosovo Judicial Council and the Kosovo Prosecutorial Council in accordance with this Constitution;
- (11) proposes the judges for the Constitutional Court;
- (12) oversees foreign and security policies;
- (13) gives consent to the President's decree announcing a State of Emergency;
- (14) decides in regard to general interest issues as set forth by law.

#### **Article 66 [Election and Mandate]**

1. The Assembly of Kosovo shall be elected for a mandate of four (4) years, starting from the day of the constitutive session, which shall be held within thirty (30) days from the official announcement of the election results.
2. Regular elections for the Assembly shall be held no later than thirty (30) days before the end of the mandate or, when the Assembly has been dissolved, no later than forty-five (45) days after the dissolution.
3. The President of the Republic of Kosovo shall convene the constitutive session of the Assembly. If the President of the Republic of Kosovo is unable to convene the initial session, the Assembly shall be convened without the President's participation.
4. The Mandate of the Assembly of Kosovo may be extended only in a State of Emergency for emergency defense measures or for danger to the Constitutional order or to public safety of the Republic of Kosovo and only for as long as the State of Emergency continues as regulated by this Constitution.
5. The election conditions, constituencies and procedures are determined by law.

#### **Article 67 [Election of the President and Deputy Presidents]**

1. The Assembly of Kosovo elects the President of the Assembly and five (5) Deputy Presidents from among its deputies.
2. The President of the Assembly is proposed by the largest parliamentary group and is elected by a majority vote of all deputies of the Assembly.
3. Three (3) Deputy Presidents proposed by the three largest parliamentary

groups are elected by a majority vote of all deputies of the Assembly.

4. Two (2) Deputy Presidents represent non-majority communities in the Assembly and are elected by a majority vote of all deputies of the Assembly. One (1) Deputy President shall belong to the deputies of the Assembly holding seats reserved or guaranteed for the Serb community, and one (1) Deputy shall belong to deputies of the Assembly holding seats reserved or guaranteed for other communities that are not in the majority.

5. The President and Deputy Presidents of the Assembly are dismissed by a vote of two thirds (2/3) of all deputies of the Assembly.

6. The President and the Deputy Presidents form the Presidency of the Assembly. The Presidency is responsible for the administrative operation of the Assembly as provided in the Rules of Procedure of the Assembly.

7. The President of the Assembly:

(1) represents the Assembly;

(2) sets the agenda, convenes and chairs the sessions;

(3) signs acts adopted by the Assembly;

(4) exercises other functions in accordance with this Constitution and the Rules of Procedure of the Assembly.

8. When the President of the Assembly is absent or is unable to exercise the function, one of the Deputy Presidents will serve as President of the Assembly.

#### **Article 68 [Sessions]**

1. Meetings of the Assembly of Kosovo are public.

2. Meetings of the Assembly of Kosovo may be closed upon the request of the President of the Republic of Kosovo, the Prime Minister or one third (1/3) of the deputies of the Assembly as set forth by the Rules of Procedure of the Assembly. The decision shall be made in an open and transparent manner and must be adopted by two thirds (2/3) vote of the deputies of Assembly present and voting.

#### **Article 69 [Schedule of Sessions and Quorum]**

1. The Assembly of Kosovo conducts its annual work in two sessions.

2. The Spring Session begins on the third Monday of January and the Autumn session begins on the second Monday of September.

3. The Assembly of Kosovo has its quorum when more than one half (1/2) of all Assembly deputies are present.

4. The Assembly of Kosovo convenes an extraordinary meeting upon the request of the President of the Republic of Kosovo, the Prime Minister or one third (1/3) of the deputies.

### **Article 70 [Mandate of the Deputies]**

1. Deputies of the Assembly are representatives of the people and are not bound by any obligatory mandate.
2. The mandate of each deputy of the Assembly of Kosovo begins on the day of the certification of the election results.
3. The mandate of a deputy of the Assembly comes to an end or becomes invalid when:
  - (1) the deputy does not take the oath;
  - (2) the deputy resigns;
  - (3) the deputy becomes a member of the Government of Kosovo;
  - (4) the mandate of the Assembly comes to an end;
  - (5) the deputy is absent from the Assembly for more than six (6) consecutive months. In special cases, the Assembly of Kosovo can decide otherwise;
  - (6) the deputy is convicted and sentenced to one or more years imprisonment by a final court decision of committing a crime;
  - (7) the deputy dies.
4. Vacancies in the Assembly will be filled immediately in a manner consistent with this Constitution and as provided by law.

### **Article 71 [Qualification and Gender Equality]**

1. Every citizen of the Republic of Kosovo who is eighteen (18) years or older and meets the legal criteria is eligible to become a candidate for the Assembly.
2. The composition of the Assembly of Kosovo shall respect internationally recognized principles of gender equality.

### **Article 72 [Incompatibility]**

A member of the Assembly of Kosovo shall neither keep any executive post in the public administration or in any publicly owned enterprise nor exercise any other executive function as provided by law.

### **Article 73 [Ineligibility]**

1. The following cannot be candidates or be elected as deputies of the Assembly without prior resignation from their duty:
  - (1) judges and prosecutors;
  - (2) members of the Kosovo Security Force;
  - (3) members of the Kosovo Police;



(4) members of the Customs Service of Kosovo;

(5) members of the Kosovo Intelligence Agency;

(6) heads of independent agencies;

(7) diplomatic representatives;

(8) chairpersons and members of the Central Election Commission.

2. Persons deprived of legal capacity by a final court decision are not eligible to become candidates for deputies of the Assembly.

3. Mayors and other officials holding executive responsibilities at the municipal level of municipalities cannot be elected as deputies of the Assembly without prior resignation from their duty.

#### **Article 74 [Exercise of Function]**

Deputies of the Assembly of Kosovo shall exercise their function in best interest of the Republic of Kosovo and pursuant to the Constitution, Laws and Rules of Procedure of the Assembly.

#### **Article 75 [Immunity]**

1. Deputies of the Assembly shall be immune from prosecution, civil lawsuit and dismissal for actions or decisions that are within the scope of their responsibilities as deputies of the Assembly. The immunity shall not prevent the criminal prosecution of deputies of the Assembly for actions taken outside of the scope of their responsibilities as deputies of the Assembly.

2. A member of the Assembly shall not be arrested or otherwise detained while performing her/his duties as a member of the Assembly without the consent of the majority of all deputies of the Assembly.

#### **Article 76 [Rules of Procedure]**

The Rules of Procedure of the Assembly are adopted by two thirds (2/3) vote of all its deputies and shall determine the internal organization and method of work for the Assembly.

#### **Article 77 [Committees]**

1. The Assembly of Kosovo appoints permanent committees, operational committees and ad hoc committees reflecting the political composition of the Assembly.

2. On the request of one third (1/3) of all of the deputies, the Assembly appoints committees for specific matters, including investigative matters.

3. At least one vice chair of each parliamentary committee shall be from the deputies of a Community different from the Community of the chair.

4. Competencies and procedures of the committees are defined in the Rules of Procedure of the Assembly.

#### **Article 78 [Committee on Rights and Interests of Communities]**

1. The Committee on Rights and Interests of Communities is a permanent committee of the Assembly. This committee is composed of one third (1/3) of members who represent the group of deputies of the Assembly holding seats reserved or guaranteed for the Serbian Community, one third (1/3) of members who represent the group of deputies of the Assembly holding seats reserved or guaranteed for other communities that are not in the majority and one third (1/3) of members from the majority community represented in the Assembly.

2. At the request of any member of the Presidency of the Assembly, any proposed law shall be submitted to the Committee on Rights and Interests of Communities. The Committee, by a majority vote of its members, shall decide whether to make recommendations regarding the proposed law within two weeks.

3. To ensure that community rights and interests are adequately addressed, the Committee may submit recommendations to another relevant committee or to the Assembly.

4. The Committee may, on its own initiative, propose laws and such other measures within the responsibilities of the Assembly as it deems appropriate to address the concerns of Communities. Members may issue individual opinions.

5. A matter may be referred to the Committee for an advisory opinion by the Presidency of the Assembly, another committee or a group composed of at least ten (10) deputies of the Assembly.

#### **Article 79 [Legislative Initiative]**

The initiative to propose laws may be taken by the President of the Republic of Kosovo from his/her scope of authority, the Government, deputies of the Assembly or at least ten thousand citizens as provided by law.

#### **Article 80 [Adoption of Laws]**

1. Laws, decisions and other acts are adopted by the Assembly by a majority vote of deputies present and voting, except when otherwise provided by the Constitution.

2. Laws adopted by the Assembly are signed by the President of the Assembly of Kosovo and promulgated by the President of the Republic of Kosovo upon her/his signature within eight (8) days from receipt.

3. If the President of the Republic of Kosovo returns a law to the Assembly, he/she should state the reasons of return. The President of the Republic of Kosovo may exercise this right of return only once per law.

4. The Assembly decides to adopt a law returned by the President of the Republic of Kosovo by a majority vote of all its deputies and such a law shall be considered

promulgated.

5. If the President of the Republic of Kosovo does not make any decision for the promulgation or return of a law within eight (8) days from its receipt, such a law shall be considered promulgated without her/his signature and shall be published in the Official Gazette.

6. A law enters into force fifteen (15) days after its publication in the Official Gazette of the Republic of Kosovo, except when otherwise specified by the law itself.

### **Article 81 [Legislation of Vital Interest]**

1. The following laws shall require for their adoption, amendment or repeal both the majority of the Assembly deputies present and voting and the majority of the Assembly deputies present and voting holding seats reserved or guaranteed for representatives of Communities that are not in the majority:

(1) Laws changing municipal boundaries, establishing or abolishing municipalities, defining the scope of powers of municipalities and their participation in inter-municipal and cross-border relations;

(2) Laws implementing the rights of Communities and their members, other than those set forth in the Constitution;

(3) Laws on the use of language;

(4) Laws on local elections;

(5) Laws on protection of cultural heritage;

(6) Laws on religious freedom or on agreements with religious communities;

(7) Laws on education;

(8) Laws on the use of symbols, including Community symbols and on public holidays.

2. None of the laws of vital interest may be submitted to a referendum.

### **Article 82 [Dissolution of the Assembly]**

1. The Assembly shall be dissolved in the following cases:

(1) if the government cannot be established within sixty (60) days from the date when the President of the Republic of Kosovo appoints the candidate for Prime Minister;

(2) if two thirds (2/3) of all deputies vote in favor of dissolution, the Assembly shall be dissolved by a decree of the President of the Republic of Kosovo;

(3) if the President of the Republic of Kosovo is not elected within sixty (60) days from the date of the beginning of the president's election procedure.

2. The Assembly may be dissolved by the President of the Republic of Kosovo following a successful vote of no confidence against the Government.

## **PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF KOSOVO**

### **Article 83 [Status of the President]**

The President is the head of state and represents the unity of the people of the Republic of Kosovo.

### **Article 84 [Competencies of the President]**

The President of the Republic of Kosovo:

- (1) represents the Republic of Kosovo, internally and externally;
- (2) guarantees the constitutional functioning of the institutions set forth by this Constitution;
- (3) announces elections for the Assembly of Kosovo and convenes its first meeting;
- (4) issues decrees in accordance with this Constitution;
- (5) promulgates laws approved by the Assembly of Kosovo;
- (6) has the right to return adopted laws for re-consideration, when he/she considers them to be harmful to the legitimate interests of the Republic of Kosovo or one or more Communities. This right can be exercised only once per law;
- (7) signs international agreements in accordance with this Constitution ;
- (8) proposes amendments to this Constitution;
- (9) may refer constitutional questions to the Constitutional Court.
- (10) leads the foreign policy of the country;
- (11) receives credentials of heads of diplomatic missions accredited to the Republic of Kosovo;
- (12) is the Commander-in-Chief of the Kosovo Security Force;
- (13) leads the Consultative Council for Communities;
- (14) appoints the candidate for Prime Minister for the establishment of the Government after proposal by the political party or coalition holding the majority in the Assembly;
- (15) appoints and dismisses the President of the Supreme Court of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Kosovo Judicial Council;

(16) appoints and dismisses judges of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Kosovo Judicial Council;

(17) appoints and dismisses the Chief Prosecutor of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Kosovo Prosecutorial Council;

(18) appoints and dismisses prosecutors of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Kosovo Prosecutorial Council;

(19) appoints judges to the Constitutional Court upon the proposal of the Assembly;

(20) appoints the Commander of the Kosovo Security Force upon recommendation of the Government;

(21) with the Prime Minister, jointly appoints the Director, Deputy Director and Inspector General of the Kosovo Intelligence Agency;

(22) decides to declare a State of Emergency in consultation with the Prime Minister;

(23) may request meetings of the Kosovo Security Council and chairs them during a State of Emergency;

(24) decides on the establishment of diplomatic and consular missions of the Republic of Kosovo in consultation with the Prime Minister;

(25) appoints and dismisses heads of diplomatic missions of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Government;

(26) appoints the Chair of the Central Election Commission;

(27) appoints the Governor of the Central Bank of the Republic of Kosovo who will also act as its Managing Director, and appoints the other members of the Bank's Board;

(28) grants medals, titles of gratitude, and awards in accordance with the law;

(29) grants individual pardons in accordance with the law;

(30) addresses the Assembly of Kosovo at least once a year in regard to her/his scope of authority.

#### **Article 85 [Qualification for Election of the President]**

Every citizen of the Republic of Kosovo who is thirty five (35) years old or older may be elected President of the Republic of Kosovo.

#### **Article 86 [Election of the President]**

1. The President of the Republic of Kosovo shall be elected by the Assembly in secret ballot.

2. The election of the President of the Republic of Kosovo shall take place no later

than thirty (30) days before the end of the current president's term of office.

3. Every eligible citizen of the Republic of Kosovo may be nominated as a candidate for President of the Republic of Kosovo, provided he/she presents the signatures of at least thirty (30) deputies of the Assembly of Kosovo. Deputies of the Assembly can only sign for one candidate for the President of the Republic.

4. The President of the Republic of Kosovo shall be elected by a two thirds (2/3) majority of all deputies of the Assembly.

5. If a two thirds (2/3) majority is not reached by any candidate in the first two ballots, a third ballot takes place between the two candidates who received the highest number of votes in the second ballot, and the candidate who receives the majority of all deputies of the Assembly shall be elected as President of the Republic of Kosovo.

6. If none of the candidates is elected as President of the Republic of Kosovo in the third ballot, the Assembly shall dissolve and new elections shall take place within forty five (45) days.

#### **Article 87 [Mandate and Oath]**

1. The President of the Republic of Kosovo begins her/his term of office after taking the oath before the Assembly of Kosovo. The text of the Oath will be provided by law.

2. The President's term of office is five (5) years.

3. Upon completion of his/her first term of office, the President of the Republic of Kosovo may be re-elected only once.

#### **Article 88 [Incompatibility]**

1. The President shall not exercise any other public function.

2. After election, the President cannot exercise any political party functions.

#### **Article 89 [Immunity]**

The President of the Republic of Kosovo shall be immune from prosecution, civil lawsuit and dismissal for actions or decisions that are within the scope of responsibilities of the President of the Republic of Kosovo.

#### **Article 90 [Temporary Absence of the President]**

1. If the President of the Republic of Kosovo is temporarily unable to fulfill her/his responsibilities, he/she may voluntarily transfer the duties of the position to the President of the Assembly who shall then serve as Acting President of the Republic of Kosovo. The President's order of transfer shall state in particular the reason for the transfer and the duration of the transfer if known. The President of the Republic of Kosovo shall resume exercise of the duties of the position when she/he is able to do so and the President of the Assembly shall relinquish the position as

Acting President.

2. When there is no voluntary transfer of power, the Assembly of the Republic of Kosovo determines by two thirds (2/3) vote of all deputies, after consultation with the medical consultants team, that the President of the Republic of Kosovo is temporarily unable to fulfill his/her responsibilities. The President of the Assembly shall serve as Acting President until the President of the Republic of Kosovo is able to resume carrying out her/his duties as President.

3. The position of Acting President of the Republic of Kosovo may not be exercised for a period longer than six (6) months.

#### **Article 91 [Dismissal of the President]**

1. The President of the Republic of Kosovo may be dismissed by the Assembly if he/she has been convicted of a serious crime or if she/he is unable to exercise the responsibilities of office due to serious illness or if the Constitutional Court has determined that he/she has committed a serious violation of the Constitution.

2. The procedure for dismissal of the President of the Republic of Kosovo may be initiated by one third (1/3) of the deputies of the Assembly who shall sign a petition explaining the reasons for dismissal. If the petition alleges serious illness, the Assembly shall consult the medical consultants team on the status of the President's health. If the petition alleges serious violation of the Constitution, the petition shall be immediately submitted to the Constitutional Court, which shall decide the matter within seven (7) days from the receipt of the petition.

3. If the President of the Republic of Kosovo has been convicted of a serious crime or if the Assembly in compliance with this article determines that the President is unable to exercise her/his responsibilities due to serious illness, or if the Constitutional Court has determined that he/she has seriously violated the Constitution, the Assembly may dismiss the President by two thirds (2/3) vote of all its deputies.

### **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOSOVO**

#### **Article 92 [General Principles]**

1. The Government consists of the Prime Minister, deputy prime minister(s) and ministers.

2. The Government of Kosovo exercises the executive power in compliance with the Constitution and the law.

3. The Government implements laws and other acts adopted by the Assembly of Kosovo and exercises other activities within the scope of responsibilities set forth by the Constitution and the law.

4. The Government makes decisions in accordance with this Constitution and the laws, proposes draft laws, proposes amendments to existing laws or other acts and may give its opinion on draft laws that are not proposed by it.

### **Article 93 [Competencies of the Government]**

The Government has the following competencies:

- (1) proposes and implements the internal and foreign policies of the country;
- (2) promotes the economic development of the country;
- (3) proposes draft laws and other acts to the Assembly;
- (4) makes decisions and issues legal acts or regulations necessary for the implementation of laws;
- (5) proposes the budget of the Republic of Kosovo;
- (6) guides and oversees the work of administration bodies;
- (7) guides the activities and the development of public services;
- (8) proposes to the President of the Republic of Kosovo the appointment and dismissal of the heads of diplomatic missions of the Republic of Kosovo;
- (9) proposes amendments to the Constitution;
- (10) may refer Constitutional questions to the Constitutional Court;
- (11) exercises other executive functions not assigned to other central or local level bodies.

### **Article 94 [Competencies of the Prime Minister]**

The Prime Minister has the following competencies:

- (1) represents and leads the Government;
- (2) ensures that all Ministries act in accordance with government policies;
- (3) ensures the implementation of laws and policies determined by the Government;
- (4) may change members of the Government without the consent of the Assembly;
- (5) chairs the Kosovo Security Council;
- (6) appoints the Kosovo Police General Director;
- (7) consults with the President of the Republic of Kosovo on matters of intelligence;
- (8) in cooperation with the President, jointly appoints the Director, Deputy Director and Inspector General of the Kosovo Intelligence Agency;



(9) consults with the President on the implementation of the foreign policy of the country;

(10) performs other duties as set forth by the Constitution and the law.

#### **Article 95 [Election of the Government]**

1. After elections, the President of the Republic of Kosovo proposes to the Assembly a candidate for Prime Minister, in consultation with the political party or coalition that has won the majority in the Assembly necessary to establish the Government.

2. The candidate for Prime Minister, not later than fifteen (15) days from appointment, presents the composition of the Government to the Assembly and asks for Assembly approval.

3. The Government is considered elected when it receives the majority vote of all deputies of the Assembly of Kosovo.

4. If the proposed composition of the Government does not receive the necessary majority of votes, the President of the Republic of Kosovo appoints another candidate with the same procedure within ten (10) days. If the Government is not elected for the second time, the President of the Republic of Kosovo announces elections, which shall be held not later than forty (40) days from the date of announcement.

5. If the Prime Minister resigns or for any other reason the post becomes vacant, the Government ceases and the President of the Republic of Kosovo appoints a new candidate in consultation with the majority party or coalition that has won the majority in the Assembly to establish the Government. 6. After being elected, members of the Government shall take an Oath before the Assembly. The text of the Oath will be provided by law.

#### **Article 96 [Ministries and Representation of Communities]**

1. Ministries and other executive bodies are established as necessary to perform functions within the powers of the Government.

2. The number of members of Government is determined by an internal act of the Government.

3. There shall be at least one (1) Minister from the Kosovo Serb Community and one (1) Minister from another Kosovo non-majority Community. If there are more than twelve (12) Ministers, the Government shall have a third Minister representing a Kosovo non-majority Community.

4. There shall be at least two (2) Deputy Ministers from the Kosovo Serb Community and two (2) Deputy Ministers from other Kosovo non-majority Communities. If there are more than twelve (12) Ministers, the Government shall have a third Deputy Minister representing the Kosovo Serb Community and a third Deputy Minister representing another Kosovo non-majority Community.

5. The selection of these Ministers and Deputy Ministers shall be determined after consultations with parties, coalitions or groups representing Communities that are not in the majority in Kosovo. If appointed from outside the membership of the Kosovo Assembly, these Ministers and Deputy Ministers shall require the formal endorsement of the majority of Assembly deputies belonging to parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves to represent the Community concerned.

6. The Prime Minister, Deputy Prime Minister(s) and Ministers of the Government may be elected from the deputies of the Assembly of Kosovo or may be qualified people who are not deputies of the Assembly.

7. The incompatibilities of the members of the Government as to their functions shall be regulated by law.

#### **Article 97 [Responsibilities]**

1. The Government is accountable to the Assembly of Kosovo regarding its work.

2. The Prime Minister, deputy prime minister(s) and ministers are jointly accountable for the decisions made by the Government and individually accountable for decisions made in their fields of responsibility.

#### **Article 98 [Immunity]**

Members of the Government shall be immune from prosecution, civil lawsuit and dismissal for actions or decisions that are within the scope of their responsibilities as members of the Government.

#### **Article 99 [Procedures]**

The methods of work and decision making procedures of the Government shall be regulated by law and regulations.

#### **Article 100 [Motion of No Confidence]**

1. A motion of no confidence may be presented against the Government on the proposal of one third (1/3) of all the deputies of the Assembly.

2. A vote of confidence for the Government may be requested by the Prime Minister.

3. The motion of no confidence shall be placed on the Assembly agenda no later than five (5) days nor earlier than two (2) days from the date it was presented.

4. The motion of no confidence is considered accepted when adopted by a majority vote of all deputies of the Assembly of Kosovo.

5. If a motion of no confidence fails, a subsequent motion for no confidence may not be raised during the next ninety (90) days.

6. If a motion of no confidence against the Government prevails, the Government is considered dismissed.

**Article 101 [Civil Service]**

1. The composition of the civil service shall reflect the diversity of the people of Kosovo and take into account internationally recognized principles of gender equality.
2. An independent oversight board for civil service shall ensure the respect of the rules and principles governing the civil service, and shall itself reflect the diversity of the people of the Republic of Kosovo.

**JUSTICE SYSTEM**

**Article 102 [General Principles of the Judicial System]**

1. Judicial power in the Republic of Kosovo is exercised by the courts.
2. The judicial power is unique, independent, fair, apolitical and impartial and ensures equal access to the courts.
3. Courts shall adjudicate based on the Constitution and the law.
4. Judges shall be independent and impartial in exercising their functions.
5. The right to appeal a judicial decision is guaranteed unless otherwise provided by law. The right to extraordinary legal remedies is regulated by law. The law may allow the right to refer a case directly to the Supreme Court, in which case there would be no right of appeal.

**Article 103 [Organization and Jurisdiction of Courts]**

1. Organization, functioning and jurisdiction of the Supreme Court and other courts shall be regulated by law.
2. The Supreme Court of Kosovo is the highest judicial authority.
3. At least fifteen percent (15%) of the judges of the Supreme Court, but not fewer than three (3) judges, shall be from Communities that are not in the majority in Kosovo.
4. The President of the Supreme Court of Kosovo shall be appointed and dismissed by the President of the Republic of Kosovo from among the judges of the Supreme Court for a non-renewable term of seven (7) years upon proposal by the Kosovo Judicial Council for the appointment or dismissal.
5. Presidents of all other courts shall be appointed in the manner provided by law.
6. At least fifteen percent (15%) of the judges from any other court established with appeal jurisdiction, but not fewer than two (2) judges, shall be from Communities that are not in the majority in Kosovo.

7. Specialized courts may be established by law when necessary, but no extraordinary court may ever be created.

#### **Article 104 [Appointment and Removal of Judges]**

1. The President of the Republic of Kosovo shall appoint, reappoint and dismiss judges upon the proposal of the Kosovo Judicial Council.
2. The composition of the judiciary shall reflect the ethnic diversity of Kosovo and internationally recognized principles of gender equality.
3. The composition of the courts shall reflect the ethnic composition of the territorial jurisdiction of the respective court. Before making a proposal for appointment or reappointment, the Kosovo Judicial Council consults with the respective court.
4. Judges may be removed from office upon conviction of a serious criminal offense or for serious neglect of duties.
5. A judge has the right to directly appeal a decision of dismissal to the Kosovo Supreme Court.
6. Judges may not be transferred against their will unless otherwise provided by law for the efficient operation of the judiciary or disciplinary measures.

#### **Article 105 [Mandate and Reappointment]**

1. The initial mandate for judges shall be three years. The reappointment mandate is permanent until the retirement age as determined by law or unless removed in accordance with law.
2. The criteria and procedures to reappoint a judge shall be determined by the Kosovo Judicial Council and they may be different in degree from the criteria used for the removal of judges.

#### **Article 106 [Incompatibility]**

1. A judge may not perform any function in any state institution outside of the judiciary, become involved in any political activity, or be involved in any other activity prohibited by law.
2. Judges are not permitted to assume any responsibilities or take on any functions that would in any way be inconsistent with the principles of independence and impartiality of the role of a judge.

#### **Article 107 [Immunity]**

1. Judges, including lay-judges, shall be immune from prosecution, civil lawsuit and dismissal for actions taken, decisions made or opinions expressed that are within the scope of their responsibilities as judges.
2. Judges, including lay-judges, shall not enjoy immunity and may be removed from office if they have committed an intentional violation of the law.

3. When a judge is indicted or arrested, notice must be given to the Kosovo Judicial Council without delay.

### **Article 108 [Kosovo Judicial Council]**

1. The Kosovo Judicial Council shall ensure the independence and impartiality of the judicial system.

2. The Kosovo Judicial Council is a fully independent institution in the performance of its functions. The Kosovo Judicial Council shall ensure that the Kosovo courts are independent, professional and impartial and fully reflect the multi-ethnic nature of Kosovo and follow the principles of gender equality. The Kosovo Judicial Council shall give preference in the appointment of judges to members of Communities that are underrepresented in the judiciary as provided by law.

3. The Kosovo Judicial Council is responsible for recruiting and proposing candidates for appointment and reappointment to judicial office. The Kosovo Judicial Council is also responsible for transfer and disciplinary proceedings of judges.

4. Proposals for appointments of judges must be made on the basis of an open appointment process, on the basis of the merit of the candidates, and the proposals shall reflect principles of gender equality and the ethnic composition of the territorial jurisdiction of the respective court. All candidates must fulfill the selection criteria provided by law.

5. The Kosovo Judicial Council is responsible for conducting judicial inspections, judicial administration, developing court rules in accordance with the law, hiring and supervising court administrators, developing and overseeing the budget of the judiciary, determining the number of judges in each jurisdiction and making recommendations for the establishment of new courts. New courts shall be established according to law.

6. The Kosovo Judicial Council shall be composed of thirteen (13) members, all of whom shall possess relevant professional qualifications and expertise. Members shall be elected for a term of five (5) years and shall be chosen in the following manner:

(1) five (5) members shall be judges elected by the members of the judiciary;

(2) four (4) members shall be elected by deputies of the Assembly holding seats attributed during the general distribution of seats; at least two (2) of the four (4) must be judges and one (1) must be a member of the Kosovo Chamber of Advocates;

(3) two (2) members shall be elected by the deputies of the Assembly holding reserved or guaranteed seats for the Kosovo Serb community and at least one of the two must be a judge;

(4) two (2) members shall be elected by the deputies of the Assembly holding reserved or guaranteed seats for other Communities and at least one of the two

must be a judge.

(5) Incompatibilities with membership on the Kosovo Judicial Council shall be regulated by law.

7. The Kosovo Judicial Council elects from its members a Chair and Vice Chair each for a term of three (3) years. Election to these offices does not extend the mandate of the members of the Kosovo Judicial Council.

8. The Chair of the Kosovo Judicial Council addresses the Assembly of the Republic of Kosovo at least once a year regarding the Judicial System.

9. Candidates for judicial positions that are reserved for members of Communities that are not in the majority in Kosovo may only be recommended for appointment by the majority of members of the Council elected by Assembly deputies holding seats reserved or guaranteed for members of communities that are not in the majority in Kosovo. If this group of Council members fails to recommend a candidate for a judicial position in two consecutive sessions of the Council, any Council member may recommend a candidate for that position.

10. Candidates for judicial positions within basic courts, the jurisdiction of which exclusively includes the territory of one or more municipalities in which the majority of the population belongs to the Kosovo Serb community, may only be recommended for appointment by the two members of the Council elected by Assembly deputies holding seats reserved or guaranteed for the Serb Community in the Republic of Kosovo acting jointly and unanimously. If these two (2) members fail to recommend a judicial candidate for two consecutive sessions of the Kosovo Judicial Council, any Kosovo Judicial Council member may recommend a candidate for that position.

#### **Article 109 [State Prosecutor]**

1. The State Prosecutor is an independent institution with authority and responsibility for the prosecution of persons charged with committing criminal acts and other acts specified by law.

2. The State Prosecutor is an impartial institution and acts in accordance with the Constitution and the law.

3. The organization, competencies and duties of the State Prosecutor shall be defined by law.

4. The State Prosecutor shall reflect the multiethnic composition of the Republic of Kosovo and shall respect the principles of gender equality.

5. The mandate for prosecutors shall be three years. The reappointment mandate is permanent until the retirement age as determined by law or unless removed in accordance with law.

6. Prosecutors may be removed from office upon conviction of a serious criminal offense or for serious neglect of duties.

7. The Chief State Prosecutor shall be appointed and dismissed by the President of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Kosovo Prosecutorial Council. The mandate of the Chief State Prosecutor is seven (7) years, without the possibility of reappointment.

**Article 110 [Kosovo Prosecutorial Council]**

1. The Kosovo Prosecutorial Council is a fully independent institution in the performance of its functions in accordance with law. The Kosovo Prosecutorial Council shall ensure that all persons have equal access to justice. The Kosovo Prosecutorial Council shall ensure that the State Prosecutor is independent, professional and impartial and reflects the multi-ethnic nature of Kosovo and the principles of gender equality.

2. The Kosovo Prosecutorial Council shall recruit, propose, promote, transfer, reappoint and discipline prosecutors in a manner provided by law. The Council shall give preference for appointment as prosecutors to members of underrepresented Communities as provided by law. All candidates shall fulfill the selection criteria as provided by law.

3. Proposals for appointments of prosecutors must be made on the basis of an open appointment process, on the basis of the merit of the candidates, and the proposals shall reflect principles of gender equality and the ethnic composition of the relevant territorial jurisdiction.

4. The composition of Kosovo Prosecutorial Council, as well as provisions regarding appointment, removal, term of office, organizational structure and rules of procedure, shall be determined by law.

**Article 111 [Advocacy]**

1. Advocacy is an independent profession, which shall provide services in the manner provided by law.

2. The manners by which the right of exercising the profession of the advocate is obtained and lost shall be determined by law.

**CONSTITUTIONAL COURT**

**Article 112 [General Principles]**

1. The Constitutional Court is the final authority for the interpretation of the Constitution and the compliance of laws with the Constitution.

2. The Constitutional Court is fully independent in the performance of its responsibilities.

**Article 113 [Jurisdiction and Authorized Parties]**

1. The Constitutional Court decides only on matters referred to the court in a legal manner by authorized parties.

2. The Assembly of Kosovo, the President of the Republic of Kosovo, the Government, and the Ombudsperson are authorized to refer the following matters to the Constitutional Court:

(1) the question of the compatibility with the Constitution of laws, of decrees of the President or Prime Minister, and of regulations of the Government;

(2) the compatibility with the Constitution of municipal statutes.

3. The Assembly of Kosovo, the President of the Republic of Kosovo and the Government are authorized to refer the following matters to the Constitutional Court:

(1) conflict among constitutional competencies of the Assembly of Kosovo, the President of the Republic of Kosovo and the Government of Kosovo;

(2) compatibility with the Constitution of a proposed referendum;

(3) compatibility with the Constitution of the declaration of a State of Emergency and the actions undertaken during the State of Emergency;

(4) compatibility of a proposed constitutional amendment with binding international agreements ratified under this Constitution and the review of the constitutionality of the procedure followed;

(5) questions whether violations of the Constitution occurred during the election of the Assembly.

4. A municipality may contest the constitutionality of laws or acts of the Government infringing upon their responsibilities or diminishing their revenues when municipalities are affected by such law or act.

5. Ten (10) or more deputies of the Assembly of Kosovo, within eight (8) days from the date of adoption, have the right to contest the constitutionality of any law or decision adopted by the Assembly as regards its substance and the procedure followed.

6. Thirty (30) or more deputies of the Assembly are authorized to refer the question of whether the President of the Republic of Kosovo has committed a serious violation of the Constitution.

7. Individuals are authorized to refer violations by public authorities of their individual rights and freedoms guaranteed by the Constitution, but only after exhaustion of all legal remedies provided by law.

8. The courts have the right to refer questions of constitutional compatibility of a law to the Constitutional Court when it is raised in a judicial proceeding and the referring court is uncertain as to the compatibility of the contested law with the Constitution and provided that the referring court's decision on that case depends



on the compatibility of the law at issue.

9. The President of the Assembly of Kosovo refers proposed Constitutional amendments before approval by the Assembly to confirm that the proposed amendment does not diminish the rights and freedoms guaranteed by Chapter II of the Constitution.

10. Additional jurisdiction may be determined by law.

#### **Article 114 [Composition and Mandate of the Constitutional Court]**

1. The Constitutional Court shall be composed of nine (9) judges who shall be distinguished jurists of the highest moral character, with not less than ten (10) years of relevant professional experience. Other relevant qualifications shall be provided by law. Principles of gender equality shall be respected.

2. Judges shall be appointed by the President of the Republic of Kosovo upon the proposal of the Assembly and shall serve for a non-renewable mandate of nine (9) years.

3. The decision to propose seven (7) judges requires a two thirds (2/3) majority of the deputies of the Assembly present and voting. The decision on the proposals of the other two (2) judges shall require the majority vote of the deputies of the Assembly present and voting, but only upon the consent of the majority of the deputies of the Assembly holding seats reserved or guaranteed for representatives of the Communities not in the majority in Kosovo.

4. If the mandate of a judge ends before the end of the regular mandate, the appointment of the replacement judge shall be made in compliance with this article for a full mandate without the right to re-appointment.

5. The President and Deputy President of the Constitutional Court shall be elected from the judges of the Constitutional Court by a secret ballot of the judges of the Court for a term of three (3) years. Election to these offices shall not extend the regular mandate of the judge.

#### **Article 115 [Organization of the Constitutional Court]**

1. The Constitutional Court shall determine its internal organization, rules of procedure, decision-making processes and other organizational issues pursuant to law.

2. The Constitutional Court shall publish an annual report.

#### **Article 116 [Legal Effect of Decisions]**

1. Decisions of the Constitutional Court are binding on the judiciary and all persons and institutions of the Republic of Kosovo.

2. While a proceeding is pending before the Constitutional Court, the Court may temporarily suspend the contested action or law until the Court renders a decision if the Court finds that application of the contested action or law would result in

unrecoverable damages.

3. If not otherwise provided by the Constitutional Court decision, the repeal of the law or other act or action is effective on the day of the publication of the Court decision.

4. Decisions of the Constitutional Court are published in the Official Gazette.

#### **Article 117 [Immunity]**

Judges of the Constitutional Court shall be immune from prosecution, civil lawsuit and dismissal for actions taken, decisions made or opinions expressed that are within the scope of their responsibilities as Judges of the Constitutional Court.

#### **Article 118 [Dismissal]**

Judges of the Constitutional Court may be dismissed by the President of the Republic of Kosovo upon the proposal of two thirds (2/3) of the judges of the Constitutional Court only for the commission of a serious crime or for serious neglect of duties.

## **ECONOMIC RELATIONS**

#### **Article 119 [General Principles]**

1. The Republic of Kosovo shall ensure a favorable legal environment for a market economy, freedom of economic activity and safeguards for private and public property.

2. The Republic of Kosovo shall ensure equal legal rights for all domestic and foreign investors and enterprises.

3. Actions limiting free competition through the establishment or abuse of a dominant position or practices restricting competition are prohibited, unless explicitly allowed by law.

4. The Republic of Kosovo promotes the welfare of all of its citizens by fostering sustainable economic development.

5. The Republic of Kosovo shall establish independent market regulators where the market alone cannot sufficiently protect the public interest.

6. A foreign investor is guaranteed the right to freely transfer profit and invested capital outside the country in accordance with the law.

7. Consumer protection is guaranteed in accordance with the law.

8. Every person is required to pay taxes and other contributions as provided by law.

9. The Republic of Kosovo shall exercise its ownership function over any enterprise it controls consistently with the public interest, with a view to maximizing the long-term value of the enterprise.

10. Public service obligation may be imposed on such enterprises in accordance with the law, which shall also provide for a fair compensation.

**Article 120 [Public Finances]**

1. Public expenditure and the collection of public revenue shall be based on the principles of accountability, effectiveness, efficiency and transparency.

2. The conduct of fiscal policy at all levels of government shall be compatible with the conditions for low-inflationary and sustainable economic growth and employment creation.

3. Public borrowing shall be regulated by law and shall be compatible with economic stability and fiscal sustainability.

**Article 121 [Property]**

1. Types of property shall be defined by law.

2. Foreign natural persons and foreign organizations may acquire ownership rights over immovable property in accordance with such reasonable conditions as may be established by law or international agreement.

3. Foreign natural persons and foreign organizations may, in accordance with such reasonable conditions as may be established by law, acquire concession rights and other rights to use and/or exploit publicly owned resources, including natural resources, and publicly owned infrastructure.

**Article 122 [Use of Property and Natural Resources]**

1. The people of the Republic of Kosovo may, in accordance with such reasonable conditions as may be established by law, enjoy the natural resources of the Republic of Kosovo, but they may not infringe on the obligations stemming from international agreements on economic cooperation.

2. Natural resources such as water, air space, mineral resources and other natural resources including land, flora and fauna, other parts of nature, immovable property and other goods of special cultural, historic, economic and ecologic importance, which have been determined by law to be of special interest to the Republic of Kosovo, shall enjoy special protection in accordance with law.

3. Limitations on owners' rights and other exploitation rights on goods of special interest to the Republic of Kosovo and the compensation for such limitations shall be provided by law.

**LOCAL GOVERNMENT AND TERRITORIAL ORGANIZATION**

### **Article 123 [General Principles]**

1. The right to local self-government is guaranteed and is regulated by law.
2. Local self-government is exercised by representative bodies elected through general, equal, free, direct, and secret ballot elections.
3. The activity of local self-government bodies is based on this Constitution and the laws of the Republic of Kosovo and respects the European Charter of Local Self-Government. The Republic of Kosovo shall observe and implement the European Charter on Local Self Government to the same extent as that required of a signatory state.
4. Local self-government is based upon the principles of good governance, transparency, efficiency and effectiveness in providing public services having due regard for the specific needs and interests of the Communities not in the majority and their members.

### **Article 124 [Local Self-Government Organization and Operation]**

1. The basic unit of local government in the Republic of Kosovo is the municipality. Municipalities enjoy a high degree of local self-governance and encourage and ensure the active participation of all citizens in the decision-making process of the municipal bodies.
2. Establishment of municipalities, municipal boundaries, competencies and method of organization and operation shall be regulated by law.
3. Municipalities have their own, extended and delegated competencies in accordance with the law. The state authority which delegates competencies shall cover the expenditures incurred for the exercise of delegation.
4. Municipalities have the right of inter-municipal cooperation and cross-border cooperation in accordance with the law.
5. Municipalities have the right to decide, collect and spend municipal revenues and receive appropriate funding from the central government in accordance with the law.
6. Municipalities are bound to respect the Constitution and laws and to apply court decisions.
7. The administrative review of acts of municipalities by the central authorities in the area of their own competencies shall be limited to ensuring compatibility with the Constitution of the Republic of Kosovo and the law.

## **SECURITY SECTOR**

**Article 125 [General Principles]**

1. The Republic of Kosovo has authority over law enforcement, security, justice, public safety, intelligence, civil emergency response and border control within its territory.
2. Security institutions in the Republic of Kosovo shall protect public safety and the rights of all people in the Republic of Kosovo. The institutions shall operate in full transparency and in accordance with internationally recognized democratic standards and human rights. Security institutions shall reflect the ethnic diversity of the population of the Republic of Kosovo.
3. The Republic of Kosovo fully respects all applicable international agreements and the relevant international law and cooperates with the international security bodies and regional counterparts.
4. Civilian and democratic control over security institutions shall be guaranteed.
5. The Assembly of the Republic of Kosovo oversees the budget and policies of the security institutions as provided by law.

**Article 126 [Kosovo Security Force]**

1. The Kosovo Security Force shall serve as a national security force for the Republic of Kosovo and may send its members abroad in full conformity with its international responsibilities.
2. The Kosovo Security Force shall protect the people and Communities of the Republic of Kosovo based on the competencies provided by law.
3. The President of the Republic of Kosovo is the Commander-in-Chief of the Kosovo Security Force, which shall always be subject to control by democratically elected civilian authorities.
4. The Kosovo Security Force shall be professional, reflect ethnic diversity of the people of the Republic of Kosovo and shall be recruited from among the citizens of the Republic of Kosovo.
5. The Commander of the Kosovo Security Force shall be appointed by the President of the Republic of Kosovo upon the recommendation of the Government. Internal organization of the Kosovo Security Force shall be determined by law.

**Article 127 [Kosovo Security Council]**

1. The Security Council of the Republic of Kosovo in cooperation with the President of the Republic of Kosovo and the Government develops the security strategy for the Republic of Kosovo. The Security Council of the Republic of Kosovo shall also have an advisory role on all matters relating to security in the Republic of Kosovo.
2. The Security Council of the Republic of Kosovo shall be chaired by the Prime Minister with the support of the Government, except during a State of Emergency as provided by this Constitution.

3. The President of the Republic of Kosovo may require meetings of the Security Council of the Republic of Kosovo and the Council is obliged to closely coordinate its work with the President. The Security Council of the Republic of Kosovo shall closely cooperate with international authorities.

4. Members of the Security Council of the Republic of Kosovo shall be appointed and dismissed in a manner provided for by law.

#### **Article 128 [Kosovo Police]**

1. The Police of the Republic of Kosovo shall be responsible for the preservation of public order and safety throughout the territory of the Republic of Kosovo.

2. The Police shall be professional and reflect the ethnic diversity of the population of the Republic of Kosovo.

3. The Prime Minister shall appoint the Police Director General of the Republic of Kosovo upon the recommendation of the Government and in accordance with law. Internal organization of the Kosovo Police shall be provided by law.

4. The Police of the Republic of Kosovo shall have a unified chain of command throughout the Republic of Kosovo with police stations corresponding to municipal boundaries. The Kosovo Police shall facilitate cooperation with municipal authorities and community leaders through the establishment of Local Councils as provided by law. Ethnic composition of the police within a municipality shall reflect the ethnic composition of the population within the respective municipality to the highest extent possible.

5. The Police of the Republic of Kosovo shall be responsible for border control in direct cooperation with local and international authorities.

#### **Article 129 [Kosovo Intelligence Agency]**

1. The Kosovo Intelligence Agency shall identify, investigate and monitor threats to security in the Republic of Kosovo.

2. The Kosovo Intelligence Agency shall be professional, politically impartial, multi-ethnic and shall be subject to Assembly oversight in a manner provided by law.

3. The President of the Republic of Kosovo and the Prime Minister, upon consultation with the Government, shall jointly appoint the Director, Deputy Director and Inspector General of Kosovo Intelligence Agency. Qualifications and terms of office shall be determined by law.

4. The President of the Republic of Kosovo and the Prime Minister shall receive the same intelligence information.

**Article 130 [Civilian Aviation Authority]** 1. The Civilian Aviation Authority of the Republic of Kosovo shall regulate civilian aviation activities in the Republic of Kosovo and shall be a provider of air navigation services as provided by law.

2. The Civilian Aviation Authority shall fully cooperate with relevant international

and local authorities as provided by law.

**Article 131 [State of Emergency]**

1. The President of the Republic of Kosovo may declare a State of Emergency when:

(1) there is a need for emergency defense measures;

(2) there is internal danger to the constitutional order or to public security; or

(3) there is a natural disaster affecting all or part of the territory of the Republic of Kosovo.

2. During the State of Emergency, the Constitution of the Republic of Kosovo shall not be suspended. Limitations on the rights and freedoms guaranteed by the Constitution shall only be to the extent necessary, for the least amount of time and in full accordance with this Constitution. During the State of Emergency, the law on elections of the Assembly and Municipalities shall not be changed. Further principles for the actions of the public institutions during the State of Emergency shall be regulated by law, but shall not be inconsistent with this Article.

3. If there exists the need for emergency defense measures, the President of the Republic of Kosovo shall declare a State of Emergency upon consultation with the Prime Minister. In declaring the State of Emergency, the President of the Republic of Kosovo shall immediately issue a decree setting forth the nature of the threat and any limitations on rights and freedoms. Within forty eight (48) hours, the Assembly may provide its consent by two thirds (2/3) vote of the deputies present and voting. If consent is not provided, the President's decree shall have no force or effect.

4. If there exists a danger to the constitutional order and to the public safety in the Republic of Kosovo or there exists a natural disaster in all or part of the territory of the Republic of Kosovo, the President of the Republic of Kosovo may declare a State of Emergency upon consultation with the Prime Minister. In declaring the State of Emergency, the President of the Republic of Kosovo shall immediately issue a decree setting forth the nature of the emergency and any limitations on rights and freedoms. Within forty eight (48) hours, the Assembly may provide its consent by a majority vote of the deputies present and voting. If consent is not provided, the President's decree shall have no force or effect.

5. A State of Emergency shall last only as long as the danger continues and may last no longer than a period of sixty (60) days. With the consent of a majority vote of the deputies of the Assembly present and voting, the State of Emergency may be extended if necessary for successive periods of thirty (30) days up to a total of ninety (90) additional days.

6. The Assembly may place such limitations on the duration and extent of the State of Emergency as deemed necessary. When the President determines that the danger to the Republic of Kosovo is of an extraordinary nature, the Assembly may authorize an extension of the State of Emergency beyond the one hundred fifty (150) days, only if adopted by two thirds (2/3) vote of all deputies of the

Assembly.

7. The President of the Republic of Kosovo may, upon consultation with the Government and the Assembly, order mobilization of the Kosovo Security Force to assist in the State of Emergency.

8. The Security Council of the Republic of Kosovo, only during the State of Emergency, shall exercise executive functions which shall be limited to those functions which specifically relate to the State of Emergency. In a State of Emergency the Security Council of the Republic of Kosovo shall be chaired by the President of the Republic of Kosovo, as provided by law. During the State of Emergency, the Security Council of the Republic of Kosovo shall closely cooperate with the Government, the Assembly and international authorities.

9. The law shall define the principles, areas and manner of compensation for any losses resulting from the limitations imposed during a State of Emergency.

## **INDEPENDENT INSTITUTIONS**

### **Article 132 [Role and Competencies of the Ombudsperson]**

1. The Ombudsperson monitors, defends and protects the rights and freedoms of individuals from unlawful or improper acts or failures to act of public authorities.

2. The Ombudsperson independently exercises her/his duty and does not accept any instructions or intrusions from the organs, institutions or other authorities exercising state authority in the Republic of Kosovo.

3. Every organ, institution or other authority exercising legitimate power of the Republic of Kosovo is bound to respond to the requests of the Ombudsperson and shall submit all requested documentation and information in conformity with the law.

### **Article 133 [Office of Ombudsperson]**

1. The Office of the Ombudsperson shall be an independent office and shall propose and administer its budget in a manner provided by law.

2. The Ombudsperson has one (1) or more deputies. Their number, method of selection and mandate are determined by the Law on Ombudsperson. At least one (1) Deputy Ombudsperson shall be a member of a Community not in the majority in Kosovo.

### **Article 134 [Qualification, Election and Dismissal of the Ombudsperson]**

1. The Ombudsperson is elected by the Assembly of Kosovo by a majority of all its deputies for a non-renewable five (5) year term.

2. Any citizen of the Republic of Kosovo, who has a university degree, high moral



and honest character, distinguished experience and knowledge in the area of human rights and freedoms, is eligible to be elected as Ombudsperson.

3. The Ombudsperson and Deputy Ombudspersons shall not be members of any political party, exercise any political, state or professional private activity, or participate in the management of civil, economic or trade organizations. 4. The Ombudsperson shall be immune from prosecution, civil lawsuit and dismissal for actions or decisions that are within the scope of responsibilities of the Ombudsperson.

5. The Ombudsperson may be dismissed only upon the request of more than one third (1/3) of all deputies of the Assembly and upon a vote of two thirds (2/3) majority of all its deputies.

### **Article 135 [Ombudsperson Reporting]**

1. The Ombudsperson shall submit an annual report to the Assembly of the Republic of Kosovo.

2. Upon request of the Assembly, the Ombudsperson is required to submit interim or other reports to the Assembly. Upon the request of the Ombudsperson, the Assembly shall permit the Ombudsperson to be heard.

3. The Ombudsperson is eligible to make recommendations and propose actions when violations of human rights and freedoms by the public administration and other state authorities are observed.

4. The Ombudsperson may refer matters to the Constitutional Court in accordance with the provisions of this Constitution.

### **Article 136 [Auditor-General of Kosovo]**

1. The Auditor-General of the Republic of Kosovo is the highest institution of economic and financial control.

2. Organization, operation and competencies of the Auditor-General of the Republic of Kosovo shall be determined by the Constitution and law.

3. The Auditor-General of the Republic of Kosovo is elected and dismissed by the Assembly by a majority vote of all its deputies on the proposal of the President of the Republic of Kosovo.

4. The Assembly decides on the dismissal of the Auditor-General of the Republic of Kosovo by a two thirds (2/3) majority of all its deputies upon the proposal of the President of the Republic of Kosovo or upon the proposal of one third (1/3) of all its deputies.

5. The mandate of the Auditor-General of the Republic of Kosovo is five (5) years with the possibility of re-election to only one additional mandate.

### **Article 137 [Competencies of the Auditor-General of Kosovo]**

Auditor-General of the Republic of Kosovo audits: (1) the economic activity of public institutions and other state legal persons;

(2) the use and safeguarding of public funds by central and local authorities;

(3) the economic activity of public enterprises and other legal persons in which the State has shares or the loans, credits and liabilities of which are guaranteed by the State.

#### **Article 138 [Reports of the Auditor-General of Kosovo]**

1. The Auditor-General of the Republic of Kosovo addresses the Assembly:

(1) to report on the execution of the State budget;

(2) to give an opinion on the report of the Government on its expenditures of the previous year before it is adopted by the Assembly;

(3) to inform the Assembly on conclusions of audits when requested.

2. The Auditor-General of the Republic of Kosovo submits an annual report on the activities of the office to the Assembly.

#### **Article 139 [Central Election Commission]**

1. The Central Election Commission is a permanent body, which prepares, supervises, directs, and verifies all activities related to the process of elections and referenda and announces their results.

2. The Commission is composed of eleven (11) members.

3. The Chair of the Central Election Commission is appointed by the President of the Republic of Kosovo from among the judges of the Supreme Court and courts exercising appellate jurisdiction.

4. Six (6) members shall be appointed by the six largest parliamentary groups represented in the Assembly, which are not entitled to reserved seats. If fewer groups are represented in the Assembly, the largest group or groups may appoint additional members. One (1) member shall be appointed by the Assembly deputies holding seats reserved or guaranteed for the Kosovo Serb Community, and three (3) members shall be appointed by the Assembly deputies holding seats reserved or guaranteed for other Communities that are not in majority in Kosovo.

#### **Article 140 [Central Bank of Kosovo]**

1. The Central Bank of the Republic of Kosovo is an independent institution which reports to the Assembly of Kosovo.

2. The Central Bank of the Republic of Kosovo exercises its competencies and powers exclusively in accordance with this Constitution and other applicable legislative instruments.

3. The Governor of the Central Bank of the Republic of Kosovo will serve as the

Chief Executive Officer.

4. The governance of the Central Bank of the Republic of Kosovo and the selection and nomination procedures of the Central Bank Board members shall be regulated by law, which shall ensure its independence and autonomy.

#### **Article 141 [Independent Media Commission]**

1. The Independent Media Commission is an independent body, which regulates the Range of Broadcasting Frequencies in the Republic of Kosovo, issues licenses to public and private broadcasters, establishes and implements broadcasting policies and exercises other competencies as set forth by law.

2. The members of the Independent Media Commission shall be elected in a transparent process in accordance with the law.

#### **Article 142 [Independent Agencies]**

1. Independent agencies of the Republic of Kosovo are institutions established by the Assembly based on the respective laws that regulate their establishment, operation and competencies. Independent agencies exercise their functions independently from any other body or authority in the Republic of Kosovo.

2. Independent agencies have their own budget that shall be administered independently in accordance with the law.

3. Every organ, institution or other entity exercising legal authority in the Republic of Kosovo is bound to cooperate with and respond to the requests of the independent agencies during the exercise of their legal competencies in a manner provided by law.

### **FINAL PROVISIONS**

#### **Article 143 [Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement]**

Notwithstanding any provision of this Constitution:

1. All authorities in the Republic of Kosovo shall abide by all of the Republic of Kosovo's obligations under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007. They shall take all necessary actions for their implementation.

2. The provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007 shall take precedence over all other legal provisions in Kosovo.

3. The Constitution, laws and other legal acts of the Republic of Kosovo shall be interpreted in compliance with the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007. If there are inconsistencies between the

provisions of this Constitution, laws or other legal acts of the Republic of Kosovo and the provisions of the said Settlement, the latter shall prevail.

#### **Article 144 [Amendments]**

1. The Government, the President or one fourth (1/4) of the deputies of the Assembly of Kosovo as set forth in the Rules of Procedure of the Assembly may propose changes and amendments to this Constitution.
2. Any amendment shall require for its adoption the approval of two thirds (2/3) of all deputies of the Assembly including two thirds (2/3) of all deputies of the Assembly holding reserved or guaranteed seats for representatives of communities that are not in the majority in the Republic of Kosovo.
3. Amendments to this Constitution may be adopted by the Assembly only after the President of the Assembly of Kosovo has referred the proposed amendment to the Constitutional Court for a prior assessment that the proposed amendment does not diminish any of the rights and freedoms set forth in Chapter II of this Constitution.
4. Amendments to the Constitution enter into force immediately after their adoption in the Assembly of the Republic of Kosovo.

#### **Article 145 [Continuity of International Agreements and Applicable Legislation]**

1. International agreements and other acts relating to international cooperation that are in effect on the day this Constitution enters into force will continue to be respected until such agreements or acts are renegotiated or withdrawn from in accordance with their terms or until they are superseded by new international agreements or acts covering the same subject areas and adopted pursuant to this Constitution.
2. Legislation applicable on the date of the entry into force of this Constitution shall continue to apply to the extent it is in conformity with this Constitution until repealed, superseded or amended in accordance with this Constitution.

### **TRANSITIONAL PROVISIONS**

#### **Article 146 [International Civilian Representative]**

Notwithstanding any provision of this Constitution:

1. The International Civilian Representative and other international organizations and actors mandated under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007 have the mandate and powers set forth under the said Comprehensive Proposal, including the legal capacity and privileges and immunities set forth therein.

2. All authorities in the Republic of Kosovo shall cooperate fully with the International Civilian Representative, other international organizations and actors mandated under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007 and shall, inter alia, give effect to their decisions or acts.

**Article 147 [Final Authority of the International Civilian Representative]**

Notwithstanding any provision of this Constitution, the International Civilian Representative shall, in accordance with the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007, be the final authority in Kosovo regarding interpretation of the civilian aspects of the said Comprehensive Proposal. No Republic of Kosovo authority shall have jurisdiction to review, diminish or otherwise restrict the mandate, powers and obligations referred to in Article 146 and this Article.

**Article 148 [Transitional Provisions for the Assembly of Kosovo]**

1. For the first two (2) electoral mandates, the Assembly of Kosovo shall have twenty (20) seats reserved for representation of Communities that are not in the majority in Kosovo, as follows: Ten (10) seats shall be allocated to the parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves representing the Kosovo Serb Community and ten (10) seats shall be allocated to other Communities as follows: the Roma community, one (1) seat; the Ashkali community, one (1) seat; the Egyptian community, one (1) seat; and one (1) additional seat will be awarded to either the Roma, the Ashkali or the Egyptian community with the highest overall votes; the Bosniak community, three (3) seats; the Turkish community, two (2) seats; and the Gorani community, one (1) seat. Any seats gained through elections shall be in addition to the ten (10) reserved seats allocated to the Kosovo Serb Community and other Communities respectively.

2. Notwithstanding paragraph 1 of this Article, the mandate existing at the time of entry into force of this Constitution will be deemed to be the first electoral mandate of the Assembly, provided that such mandate continues for a period of at least two (2) years from the date of entry into force of this Constitution.

**Article 149 [Initial Adoption of Laws of Vital Interest]**

Notwithstanding the provisions of Article 81 of this Constitution, the laws of vital interest enumerated therein shall be initially adopted by the majority vote of the deputies of the Assembly present and voting.

**Article 150 [Appointment Process for Judges and Prosecutors]**

1. The comprehensive, Kosovo-wide review of the suitability of all applicants for permanent appointments, until the retirement age determined by law, as judges and public prosecutors in Kosovo shall continue to be carried out in accordance with Administrative Direction 2008/02 and shall not be affected by the termination of the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)'s mandate or the entry into force of this Constitution.

2. All successful candidates who have been appointed or reappointed as judges and prosecutors by the Special Representative of the Secretary General (SRSG) as part of the Appointment Process shall continue to serve in their posts until the natural expiration of their appointment, or until such time as they are dismissed in accordance with law.

3. The Independent Judicial and Prosecutorial Commission shall submit recommendations on candidates for appointment or reappointment as judges and prosecutors in writing to the Kosovo Judicial Council, which shall exercise final authority to propose to the President of Kosovo candidates for appointment or reappointment as judges and prosecutors.

4. All successful candidates who have been appointed or reappointed as judges and prosecutors by the President of Kosovo on the proposal of the Kosovo Judicial Council as part of the Appointment Process shall continue to serve in their posts until the natural expiration of their appointment, or until such time as they are dismissed in accordance with law.

5. Notwithstanding Article 105 of this Constitution, the mandate of all judges and prosecutors successfully completing the appointment process set forth in this Article and who have exercised the function for at least two years prior to appointment pursuant to this article is permanent until the retirement age as determined by law or unless removed in accordance with law.

#### **Article 151 [Temporary Composition of Kosovo Judicial Council]**

Until the end of the international supervision of the implementation of the Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement, dated 26 March 2007, the Kosovo Judicial Council shall be composed as follows:

1. Five (5) members shall consist of the Kosovan members of the Independent Judicial and Prosecutorial Commission who have been vetted by the Independent Judicial and Prosecutorial Commission as part of Phases 1 and 2 of the Appointment Process, in accordance with Administrative Direction 2008/02. Of these five (5) members, one (1) judge and one (1) prosecutor, randomly selected, shall serve on the Kosovo Judicial Council until the natural expiration of their existing mandates, at which time they shall be replaced by one (1) judge and one (1) prosecutor vetted by the Independent Judicial and Prosecutorial Commission and elected by their peers following methods intended to ensure the widest representation of the judiciary and prosecutorial service. The remaining two (2) judges and one (1) prosecutor, from among the five Kosovan Independent Judicial and Prosecutorial Commission members, shall serve on the Kosovo Judicial Council for an additional one (1) year term after the natural expiration of their existing mandates, at which time they shall be replaced by the same procedure as their former Independent Judicial and Prosecutorial Commission colleagues. In the event that an entity responsible for matters related to the appointment, disciplining and dismissal of prosecutors were established, all five remaining members of the Kosovo Judicial Council shall be judges.

2. The remaining eight (8) members of the Council shall be elected by the

Assembly of Kosovo as set forth by this Constitution, except that two (2) out of the four (4) members elected by deputies holding seats attributed during the general distribution of seats shall be international members selected by the International Civilian Representative on the proposal of the European Security and Defense Policy Mission. One of the international members shall be a judge.

#### **Article 152 [Temporary Composition of the Constitutional Court]**

Until the end of the international supervision of the implementation of the Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement, dated 26 March 2007, the Constitutional Court shall be composed as follows:

1. Six (6) out of nine (9) judges shall be appointed by the President of the Republic of Kosovo on the proposal of the Assembly.
2. Of the six (6) judges two (2) judges shall serve for a non-renewable term of three (3) years, two (2) judges shall serve for a non-renewable term of six (6) years, and two (2) judges shall serve for a non-renewable term of nine (9) years. Mandates of initial period judges shall be chosen by lot by the President of the Republic of Kosovo immediately after their appointment.
3. Of the six (6) judges, four (4) shall be elected by a two-thirds (2/3) vote of the deputies of Assembly present and voting. Two (2) shall be elected by majority of the deputies of the Assembly present and voting including the consent of the majority of the deputies of the Assembly holding seats reserved or guaranteed for representatives of Communities that are not in the majority in Kosovo.
4. Three (3) international judges shall be appointed by the International Civilian Representative, upon consultation with the President of the European Court of Human Rights. The three (3) international judges shall not be citizens of Kosovo or any neighboring country.
5. The International Civilian Representative shall determine when the mandates of the international judges expire and the judges shall be replaced as set forth by the Constitution.

#### **Article 153 [International Military Presence]**

Notwithstanding any provision of this Constitution, the International Military Presence has the mandate and powers set forth under the relevant international instruments including United Nations Security Council Resolution 1244 and the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007. The Head of the International Military Presence shall, in accordance with the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007, be the final authority in theatre regarding interpretation of those aspects of the said Settlement that refer to the International Military Presence. No Republic of Kosovo authority shall have jurisdiction to review, diminish or otherwise restrict the mandate, powers and obligations referred to in this Article.

#### **Article 154 [Kosovo Protection Corps]**

The Kosovo Protection Corps shall be dissolved within one year after entry into force of this Constitution. Until such dissolution, the International Military Presence, in consultation with the International Civilian Representative and the Republic of Kosovo, shall exercise executive authority over the Kosovo Protection Corps and shall decide on the schedule of its dissolution.

#### **Article 155 [Citizenship]**

1. All legal residents of the Republic of Kosovo as of the date of the adoption of this Constitution have the right to citizenship of the Republic of Kosovo.

2. The Republic of Kosovo recognizes the right of all citizens of the former Federal Republic of Yugoslavia habitually residing in Kosovo on 1 January 1998 and their direct descendants to Republic of Kosovo citizenship regardless of their current residence and of any other citizenship they may hold.

#### **Article 156 [Refugees and Internally Displaced Persons]**

The Republic of Kosovo shall promote and facilitate the safe and dignified return of refugees and internally displaced persons and assist them in recovering their property and possession.

#### **Article 157 [Auditor-General of Kosovo]**

Until the end of the international supervision of the implementation of the Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement, dated 26 March 2007, the Auditor-General of the Republic of Kosovo shall be an international appointed by the International Civilian Representative.

#### **Article 158 [Central Banking Authority]**

Until the end of the international supervision of the implementation of the Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement, dated 26 March 2007, the Governor of the Central Bank of the Republic of Kosovo shall be appointed by the President of the Republic of Kosovo following consent by the International Civilian Representative.

#### **Article 159 [Socially Owned Enterprises and Property]**

1. All enterprises that were wholly or partly in social ownership prior to the effective date of this Constitution shall be privatized in accordance with law.

2. All socially owned interests in property and enterprises in Kosovo shall be owned by the Republic of Kosovo.

#### **Article 160 [Publicly Owned Enterprises]**

1. The Republic of Kosovo shall own all enterprises in the Republic of Kosovo that are Publicly Owned Enterprises. All obligations related to such ownership rights shall be the obligations of the Republic of Kosovo. The Government of Kosovo may privatize, concession or lease a Publicly Owned Enterprise as provided by law.



2. The ownership rights in a Publicly Owned Enterprise that provides services only in a specific municipality or in a limited number of municipalities shall be the ownership rights of the concerned municipality or municipalities. Obligations related to such ownership rights shall be the obligations of the concerned municipality or municipalities. The Assembly of Kosovo shall, by law, identify such Publicly Owned Enterprise and the concerned municipality or municipalities having ownership rights and related obligations with respect thereto. If authorized by law, the concerned municipality or municipalities may privatize, concession or lease such a Publicly Owned Enterprise.

#### **Article 161 [Transition of Institutions]**

1. Except where the Constitution provides a different transition, all powers, responsibilities and obligations of the institutions foreseen by this Constitution are immediately vested in those institutions on the day of entry into force of this Constitution. The mandate of each institution as established prior to the entry into force of this Constitution remains intact and unchanged until its natural expiration or the next elections.

2. Until the first parliamentary elections following entry into force of this Constitution, the Presidency of the Assembly will remain in place with those powers foreseen under its existing mandate. As of the constitutive session of the first Assembly following the entry into force of this Constitution, the Presidency of the Assembly will be restructured to comply with the terms of this Constitution.

3. The provisions of Article 70.3(3) shall not apply until the constitutive session of the Assembly following the first parliamentary elections following the entry into force of this Constitution.

4. Until the establishment of the Kosovo Prosecutorial Council, its functions and responsibilities will be exercised by the Kosovo Judicial Council.

#### **Article 162 [Effective Date]**

This Constitution shall enter into force and effect on 15 June 2008.



# Anexo F: El Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de La Haya de 22 de julio de 2010 (resumen).



## INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Peace Palace, Carnegieplein 2, 2517 KJ The Hague, Netherlands

Tel.: +31 (0)70 302 2323 Fax: +31 (0)70 364 9928

Website: [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

### Summary

Not an official document

Summary 2010/2

22 July 2010

#### Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo

##### Summary of the Advisory Opinion

On 22 July 2010, the International Court of Justice gave its Advisory Opinion on the question of the Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo.

##### **History of the proceedings** (paras. 1-16)

The Court begins by recalling that the question on which the advisory opinion has been requested is set forth in resolution 63/3 adopted by the General Assembly of the United Nations (hereinafter the General Assembly) on 8 October 2008. It further recalls that that question reads as follows: "Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?"

The Court then gives a brief summary of the history of the proceedings.

##### **Reasoning of the Court**

The Advisory Opinion is divided into five parts: (I) jurisdiction and discretion; (II) scope and meaning of the question; (III) factual background; (IV) the question whether the declaration of independence is in accordance with international law; and (V) general conclusion.

##### **I. JURISDICTION AND DISCRETION** (paras. 17-48)

###### **A. Jurisdiction** (paras. 18-28)

The Court first addresses the question whether it possesses jurisdiction to give the advisory opinion requested by the General Assembly on 8 October 2008. The power of the Court to give an advisory opinion is based upon Article 65, paragraph 1, of its Statute, which provides that "[it] may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request."

The Court notes that the General Assembly is authorized to request an advisory opinion by Article 96 of the Charter, which provides that “[t]he General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question.” It recalls that Article 12, paragraph 1, of the Charter provides that, “[w]hile the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the . . . Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.”

The Court observes, however, as it has done on an earlier occasion, that “[a] request for an advisory opinion is not in itself a ‘recommendation’ by the General Assembly ‘with regard to [a] dispute or situation’” (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I), p. 148, para. 25). Accordingly, the Court points out that while Article 12 may limit the scope of the action which the General Assembly may take subsequent to its receipt of the Court’s opinion, it does not in itself limit the authorization to request an advisory opinion which is conferred upon the General Assembly by Article 96, paragraph 1.

The Court notes that, in the present case, the question put by the General Assembly asks whether the declaration of independence to which it refers is “in accordance with international law”. A question which expressly asks the Court whether or not a particular action is compatible with international law certainly appears to be a legal question. It also observes that, in the present case, it has not been asked to give an opinion on whether the declaration of independence is in accordance with any rule of domestic law but only whether it is in accordance with international law. The Court can respond to that question by reference to international law without the need to enquire into any system of domestic law.

The Court recalls that it has repeatedly stated that the fact that a question has political aspects does not suffice to deprive it of its character as a legal question (Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973, p. 172, para. 14). The Court adds that, whatever its political aspects, it cannot refuse to respond to the legal elements of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, an assessment of an act by reference to international law. The Court has also made clear that, in determining the jurisdictional issue of whether it is confronted with a legal question, it is not concerned with the political nature of the motives which may have inspired the request or the political implications which its opinion might have (Conditions of Admission of a State in Membership of the United Nations (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948, p. 61, and Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I), p. 234, para. 13).

In light of the foregoing, “[t]he Court therefore considers that it has jurisdiction to give an advisory opinion in response to the request made by the General Assembly.”

**B. Discretion** (paras. 29-48)

The Court then notes that “[t]he fact that [it] has jurisdiction does not mean, however, that it is obliged to exercise it”;

“The Court has recalled many times in the past that Article 65, paragraph 1, of its Statute, which provides that ‘The Court may give an advisory opinion . . .’ (emphasis added), should be interpreted to mean that the Court has a discretionary power to decline to give an advisory opinion even if the conditions of jurisdiction are met.” (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I), p. 156, para. 44.)

- 3 -

The Court observes that the discretion whether or not to respond to a request for an advisory opinion exists “so as to protect the integrity of the Court’s judicial function and its nature as the principal judicial organ of the United Nations”.

At this point, the Court gives careful consideration as to whether, in the light of its previous jurisprudence, there are compelling reasons for it to refuse to respond to the request from the General Assembly. It notes that the advisory jurisdiction is not a form of judicial recourse for States but the means by which the General Assembly and the Security Council, as well as other organs of the United Nations and bodies specifically empowered to do so by the General Assembly in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, may obtain the Court’s opinion in order to assist them in their activities. The Court’s opinion is given not to States but to the organ which has requested it. The Court considers that “precisely for that reason, the motives of individual States which sponsor, or vote in favour of, a resolution requesting an advisory opinion are not relevant to the Court’s exercise of its discretion whether or not to respond”.

The Court recalls that it has consistently made clear that it is for the organ which requests the opinion, and not for the Court, to determine whether it needs the opinion for the proper performance of its functions. In its Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, the Court rejected an argument that it should refuse to respond to the General Assembly’s request on the ground that the General Assembly had not explained to the Court the purposes for which it sought an opinion, stating that

“it is not for the Court itself to purport to decide whether or not an advisory opinion is needed by the Assembly for the performance of its functions. The General Assembly has the right to decide for itself on the usefulness of an opinion in the light of its own needs.” (I.C.J. Reports 1996 (I), p. 237, para. 16.)

Similarly, in the Advisory Opinion on Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, the Court commented that “[t]he Court cannot substitute its assessment of the usefulness of the opinion requested for that of the organ that seeks such opinion, namely, the General Assembly” (I.C.J. Reports 2004 (I), p. 163, para. 62).

Nor does the Court consider that it should refuse to respond to the General Assembly’s request on the basis of suggestions that its opinion might lead to adverse political consequences. Just as the Court cannot substitute its own assessment for that of the requesting organ in respect of whether its opinion will be useful to that organ, it cannot — in particular where there is no basis on which to make such an assessment — substitute its own view as to whether an opinion would be likely to have an adverse effect.

An important issue which the Court must consider is whether, in view of the respective roles of the Security Council and the General Assembly in relation to the situation in Kosovo, the Court, as the principal judicial organ of the United Nations, should decline to answer the question which has been put to it on the ground that the request for the Court’s opinion has been made by the General Assembly rather than the Security Council.

The Court observes that the situation in Kosovo had been the subject of action by the Security Council, in the exercise of its responsibility for the maintenance of international peace and security, for more than ten years prior to the present request for an advisory opinion.

It notes that the General Assembly has also adopted resolutions relating to the situation in Kosovo. Prior to the adoption by the Security Council of resolution 1244 (1999), the General Assembly adopted five resolutions on the situation of human rights in Kosovo. Following resolution 1244 (1999), the General Assembly adopted one further resolution on the situation of human rights in Kosovo.

The Court finds that, while the request put to it concerns one aspect of a situation which the Security Council has characterized as a threat to international peace and security and which continues to feature on the agenda of the Council in that capacity, that does not mean that the General Assembly has no legitimate interest in the question. Articles 10 and 11 of the Charter confer upon the General Assembly a very broad power to discuss matters within the scope of the activities of the United Nations, including questions relating to international peace and security. That power is not limited by the responsibility for the maintenance of international peace and security which is conferred upon the Security Council by Article 24, paragraph 1. As the Court has made clear in its Advisory Opinion on Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, paragraph 26, “Article 24 refers to a primary, but not necessarily exclusive, competence”. The fact that the situation in Kosovo is before the Security Council and the Council has exercised its Chapter VII powers in respect of that situation does not preclude the General Assembly from discussing any aspect of that situation, including the declaration of independence. The limit which the Charter places upon the General Assembly to protect the role of the Security Council is contained in Article 12 and restricts the power of the General Assembly to make recommendations following a discussion, not its power to engage in such a discussion.

The Court further observes that Article 12 does not bar all action by the General Assembly in respect of threats to international peace and security which are before the Security Council. The Court considered this question in some detail in paragraphs 26 to 27 of its Advisory Opinion on Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, in which it noted that there has been an increasing tendency over time for the General Assembly and the Security Council to deal in parallel with the same matter concerning the maintenance of international peace and security.

In the present case, the Court has already held that Article 12 of the Charter does not deprive it of the jurisdiction conferred by Article 96, paragraph 1. The Court considers that the fact that a matter falls within the primary responsibility of the Security Council for situations which may affect the maintenance of international peace and security and that the Council has been exercising its powers in that respect does not preclude the General Assembly from discussing that situation or, within the limits set by Article 12, making recommendations with regard thereto.

The Court recalls that the purpose of the advisory jurisdiction is to enable organs of the United Nations and other authorized bodies to obtain opinions from the Court which will assist them in the future exercise of their functions. The Court cannot determine what steps the General Assembly may wish to take after receiving the Court’s opinion or what effect that opinion may have in relation to those steps. As has been demonstrated, the General Assembly is entitled to discuss the declaration of independence and, within the limits considered above, to make recommendations in respect of that or other aspects of the situation in Kosovo without trespassing on the powers of the Security Council. That being the case, the fact that, hitherto, the declaration of independence has been discussed only in the Security Council and that the Council has been the organ which has taken action with regard to the situation in Kosovo does not constitute a compelling reason for the Court to refuse to respond to the request from the General Assembly.

The Court also notes that the General Assembly has taken action with regard to the situation in Kosovo in the past. Between 1995 and 1999, the General Assembly adopted six resolutions addressing the human rights situation in Kosovo. Since 1999, the General Assembly has each year approved, in accordance with Article 17, paragraph 1, of the Charter, the budget of UNMIK. The Court observes therefore that the General Assembly has exercised functions of its own in the situation in Kosovo.

The Court notes that the fact that it will necessarily have to interpret and apply the provisions of Security Council resolution 1244 (1999) in the course of answering the question put by the General Assembly does not constitute a compelling reason not to respond to that question. While the interpretation and application of a decision of one of the political organs of the United Nations

is, in the first place, the responsibility of the organ which took that decision, the Court, as the principal judicial organ of the United Nations, has also frequently been required to consider the interpretation and legal effects of such decisions. The Court therefore finds that there is nothing incompatible with the integrity of its judicial function in undertaking such a task. In its view the question is, rather, whether it should decline to respond to the request from the General Assembly unless it is asked to do so by the Security Council, the latter being, as the Court recalls, both the organ which adopted resolution 1244 and the organ which is, in the first place, responsible for interpreting and applying it. The Court observes that “[w]here, as here, the General Assembly has a legitimate interest in the answer to a question, the fact that that answer may turn, in part, on a decision of the Security Council is not sufficient to justify the Court in declining to give its opinion to the General Assembly”. The Court concludes from the foregoing that “there are no compelling reasons for it to decline to exercise its jurisdiction in respect of the . . . request” before it.

## II. SCOPE AND MEANING OF THE QUESTION (paras. 49-56)

In this part of its Advisory Opinion, the Court examines the scope and meaning of the question on which the General Assembly has requested that it give its opinion. The Court recalls that in some previous cases “it has departed from the language of the question put to it where the question was not adequately formulated” (see for example, in Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV), Advisory Opinion, 1928, P.C.I.J., Series B, No. 16) or where the Court determined, on the basis of its examination of the background to the request, that the request did not reflect the “legal questions really in issue” (Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, p. 89, para. 35). Similarly, where the question asked was unclear or vague, the Court has clarified the question before giving its opinion (Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982, p. 348, para. 46).

The Court observes that the question posed by the General Assembly is clearly formulated. The question is narrow and specific; it asks for the Court’s opinion on whether or not the declaration of independence is in accordance with international law. It notes that the question does not ask about the legal consequences of that declaration. In particular, it does not ask whether or not Kosovo has achieved statehood. Nor does it ask about the validity or legal effects of the recognition of Kosovo by those States which have recognized it as an independent State. The Court accordingly sees no reason to reformulate the scope of the question.

It considers however that there are two aspects of the question which require comment. First, the question refers to “the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo” (General Assembly resolution 63/3 of 8 October 2008, single operative paragraph; emphasis added). In addition, the third preambular paragraph of the General Assembly resolution “[r]ecall[s] that on 17 February 2008 the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo declared independence from Serbia”. Whether it was indeed the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo which promulgated the declaration of independence was contested by a number of those participating in the present proceedings. The identity of the authors of the declaration of independence, as is demonstrated below, is a matter which is capable of affecting the answer to the question whether that declaration was in accordance with international law. It would be incompatible with the proper exercise of the judicial function for the Court to treat that matter as having been determined by the General Assembly.

Nor does the Court consider that the General Assembly intended to restrict the Court’s freedom to determine this issue for itself. The Court notes that the agenda item under which what became resolution 63/3 was discussed did not refer to the identity of the authors of the declaration and was entitled simply “Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law”

(General Assembly resolution 63/3 of 8 October 2008; emphasis added). The wording of this agenda item had been proposed by the Republic of Serbia, the sole sponsor of resolution 63/3, when it requested the inclusion of a supplementary item on the agenda of the Sixty-Third Session of the General Assembly. The common element in the agenda item and the title of the resolution itself is whether the declaration of independence is in accordance with international law. Moreover, there was no discussion of the identity of the authors of the declaration, or of the difference in wording between the title of the resolution and the question which it posed to the Court during the debate on the draft resolution (A/63/PV.22).

As the Court has stated in a different context:

“It is not to be assumed that the General Assembly would . . . seek to fetter or hamper the Court in the discharge of its judicial functions; the Court must have full liberty to consider all relevant data available to it in forming an opinion on a question posed to it for an advisory opinion.” (Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 157.)

The Court finds that this consideration is applicable in the present case. In assessing whether or not the declaration of independence is in accordance with international law, the Court must be free to examine the entire record and decide for itself whether that declaration was promulgated by the Provisional Institutions of Self-Government or some other entity.

The Court then notes, in paragraph 56 of the Opinion, that the General Assembly has asked it whether the declaration of independence was “in accordance with” international law and that the answer to that question turns on whether or not the applicable international law prohibited the declaration of independence. If the Court concludes that it did, then it must answer the question put by saying that the declaration of independence was not in accordance with international law. It follows that the task which the Court is called upon to perform is to determine whether or not the declaration of independence was adopted in violation of international law. The Court observes that it is not required by the question it has been asked to take a position on whether international law conferred a positive entitlement on Kosovo unilaterally to declare its independence or, a fortiori, on whether international law generally confers an entitlement on entities situated within a State unilaterally to break away from it. Indeed, it is entirely possible for a particular act — such as a unilateral declaration of independence — not to be in violation of international law without necessarily constituting the exercise of a right conferred by it. The Court notes that it has been “asked for an opinion on the first point, not the second.”

### **III. FACTUAL BACKGROUND (paras. 57-77)**

The Court continues its reasoning by indicating that “[t]he declaration of independence of [Kosovo adopted on] 17 February 2008 must be considered within the factual context which led to its adoption”. It briefly describes the relevant characteristics of the framework put in place by the Security Council to ensure the interim administration of Kosovo, namely, Security Council resolution 1244 (1999) and the regulations promulgated thereunder by the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK). It then gives a succinct account of the developments relating to the so-called “final status process” in the years preceding the adoption of the declaration of independence, before turning to the events of 17 February 2008.



#### IV. THE QUESTION WHETHER THE DECLARATION OF INDEPENDENCE IS IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW (paras. 78-121)

In this part of its Advisory Opinion, the Court turns to the substance of the request submitted by the General Assembly. It recalls that it has been asked by the latter to assess the accordance of the declaration of independence of 17 February 2008 with “international law”.

##### A. General international law (paras. 79-84)

The Court first notes that during the eighteenth, nineteenth and early twentieth centuries, there were numerous instances of declarations of independence, often strenuously opposed by the State from which independence was being declared. Sometimes a declaration resulted in the creation of a new State, at others it did not. In no case, however, does the practice of States as a whole suggest that the act of promulgating the declaration was regarded as contrary to international law. On the contrary, State practice during this period points clearly to the conclusion that international law contained no prohibition of declarations of independence. During the second half of the twentieth century, the international law of self-determination developed in such a way as to create a right to independence for the peoples of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation. A great many new States have come into existence as a result of the exercise of this right. There were, however, also instances of declarations of independence outside this context. The practice of States in these latter cases does not point to the emergence in international law of a new rule prohibiting the making of a declaration of independence in such cases.

The Court then recalls that the principle of territorial integrity is “an important part of the international legal order and is enshrined in the Charter of the United Nations, in particular in Article 2, paragraph 4, which provides that:

‘All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.’”

In General Assembly resolution 2625 (XXV), entitled “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations”, which reflects customary international law (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 101-103, paras. 191-193), the General Assembly reiterated “[t]he principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State”. This resolution then enumerated various obligations incumbent upon States to refrain from violating the territorial integrity of other sovereign States. In the same vein, the Final Act of the Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe of 1 August 1975 (the Helsinki Conference) stipulated that “[t]he participating States will respect the territorial integrity of each of the participating States” (Art. IV). Thus, the Court notes, “the scope of the principle of territorial integrity is confined to the sphere of relations between States”.

The Court observes, however, that while the Security Council has condemned particular declarations of independence, in all of those instances it was making a determination as regards the concrete situation existing at the time that those declarations of independence were made; it states that “the illegality attached to the declarations of independence thus stemmed not from the unilateral character of these declarations as such, but from the fact that they were, or would have been, connected with the unlawful use of force or other egregious violations of norms of general international law, in particular those of a peremptory character (*ius cogens*)”. The Court notes that “[i]n the context of Kosovo, the Security Council has never taken this position”. The exceptional character of the resolutions enumerated above appears to the Court to confirm that no general

prohibition against unilateral declarations of independence may be inferred from the practice of the Security Council.

The Court considers that it is not necessary, in the present case, to resolve the question whether, outside the context of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation, the international law of self-determination confers upon part of the population of an existing State a right to separate from that State, or whether international law provides for a right of “remedial secession” and, if so, in what circumstances. It recalls that the General Assembly has requested the Court’s opinion only on whether or not the declaration of independence is in accordance with international law. The Court notes that debates regarding the extent of the right of self-determination and the existence of any right of “remedial secession”, however, concern the right to separate from a State. That issue is beyond the scope of the question posed by the General Assembly. To answer that question, the Court need only determine whether the declaration of independence violated either general international law or the lex specialis created by Security Council resolution 1244 (1999).

For the reasons already given, the Court considers that general international law contains no applicable prohibition of declarations of independence. Accordingly, it concludes that the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law.

**B. Security Council resolution 1244 (1999) and the UNMIK Constitutional Framework created thereunder** (paras. 85-121)

The Court then examines the legal relevance of Security Council resolution 1244, adopted on 10 June 1999. It notes that within the legal framework of the United Nations Charter, notably on the basis of Articles 24, 25 and Chapter VII thereof, the Security Council may adopt resolutions imposing obligations under international law. It recalls that resolution 1244 (1999) was expressly adopted by the Security Council on the basis of Chapter VII of the United Nations Charter, and therefore clearly imposes international legal obligations.

The Court observes that UNMIK regulations, including regulation 2001/9, which promulgated the Constitutional Framework, are adopted by the Special Representative of the Secretary-General on the basis of the authority derived from Security Council resolution 1244 (1999) and thus ultimately from the United Nations Charter. It adds that the Constitutional Framework “derives its binding force from the binding character of resolution 1244 (1999) and thus from international law” and that, in that sense, “it therefore possesses an international legal character”.

At the same time, the Court observes that the Constitutional Framework functions as part of a specific legal order, created pursuant to resolution 1244 (1999), which is applicable only in Kosovo and the purpose of which is to regulate, during the interim phase established by resolution 1244 (1999), matters which would ordinarily be the subject of internal, rather than international, law. Regulation 2001/9 opens with the statement that the Constitutional Framework was promulgated

“[f]or the purposes of developing meaningful self-government in Kosovo pending a final settlement, and establishing provisional institutions of self-government in the legislative, executive and judicial fields through the participation of the people of Kosovo in free and fair elections”.

The Constitutional Framework therefore took effect as part of the body of law adopted for the administration of Kosovo during the interim phase. The institutions which it created were empowered by the Constitutional Framework to take decisions which took effect within that body of law. In particular, the Assembly of Kosovo was empowered to adopt legislation which would

have the force of law within that legal order, subject always to the overriding authority of the Special Representative of the Secretary-General.

The Court notes that both Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework entrust the Special Representative of the Secretary-General with considerable supervisory powers with regard to the Provisional Institutions of Self-Government.

It observes that Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework were still in force and applicable as at 17 February 2008. Paragraph 19 of Security Council resolution 1244 (1999) expressly provides that “the international civil and security presences are established for an initial period of 12 months, to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise”. No decision amending resolution 1244 (1999) was taken by the Security Council at its meeting held on 18 February 2008, when the declaration of independence was discussed for the first time, or at any subsequent meeting. Neither Security Council resolution 1244 (1999) nor the Constitutional Framework contains a clause providing for its termination and neither has been repealed; they therefore constituted the international law applicable to the situation prevailing in Kosovo on 17 February 2008. The Court further notes that the Special Representative of the Secretary-General continues to exercise his functions in Kosovo and, moreover, that the Secretary-General has continued to submit periodic reports to the Security Council, as required by paragraph 20 of Security Council resolution 1244 (1999).

From the foregoing, the Court concludes that Security Council resolution 1244 (1999) and the Constitutional Framework form part of the international law which is to be considered in replying to the question posed by the General Assembly in its request for the advisory opinion.

### **1. Interpretation of Security Council resolution 1244 (1999) (paras. 94-100)**

Before continuing further, the Court recalls several factors relevant in the interpretation of resolutions of the Security Council. It observes that while the rules on treaty interpretation embodied in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties may provide guidance, differences between Security Council resolutions and treaties mean that the interpretation of Security Council resolutions also require that other factors be taken into account. The Court notes that Security Council resolutions are issued by a single, collective body and are drafted through a very different process than that used for the conclusion of a treaty; they are the product of a voting process as provided for in Article 27 of the Charter, and the final text of such resolutions represents the view of the Security Council as a body. Moreover, Security Council resolutions can be binding on all Member States (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 54, para. 116), irrespective of whether they played any part in their formulation. The interpretation of Security Council resolutions may require the Court to analyse statements by representatives of members of the Security Council made at the time of their adoption, other resolutions of the Security Council on the same issue, as well as the subsequent practice of relevant United Nations organs and of States affected by those given resolutions.

The Court first observes that resolution 1244 (1999) must be read in conjunction with the general principles set out in annexes 1 and 2 thereto, since in the resolution itself, the Security Council: “1. Decide[d] that a political solution to the Kosovo crisis shall be based on the general principles in annex 1 and as further elaborated in the principles and other required elements in annex 2.” Those general principles sought to defuse the Kosovo crisis first by ensuring an end to the violence and repression in Kosovo and by the establishment of an interim administration. A longer-term solution was also envisaged, in that resolution 1244 (1999) was to initiate

“[a] political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of the KLA” (Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, Ann. 1, sixth principle; *ibid.*, Ann. 2, para. 8).

Further, it bears recalling that the tenth preambular paragraph of resolution 1244 (1999) also recalled the sovereignty and the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia.

Having earlier outlined the principal characteristics of Security Council resolution 1244 (1999), the Court next observes that three distinct features of that resolution are relevant for discerning its object and purpose.

First, resolution 1244 (1999) establishes an international civil and security presence in Kosovo with full civil and political authority and sole responsibility for the governance of Kosovo. On 12 June 1999, the Secretary-General presented to the Security Council his preliminary operational concept for the overall organization of the civil presence under UNMIK. On 25 July 1999, the Special Representative of the Secretary-General promulgated UNMIK regulation 1999/1, deemed to have entered into force as of 10 June 1999, the date of adoption of Security Council resolution 1244 (1999). Under this regulation, “[a]ll legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary”, was vested in UNMIK and exercised by the Special Representative. Viewed together, resolution 1244 (1999) and UNMIK regulation 1999/1 therefore had the effect of superseding the legal order in force at that time in the territory of Kosovo and setting up an international territorial administration. For this reason, the establishment of civil and security presences in Kosovo deployed on the basis of resolution 1244 (1999) must be understood as an exceptional measure relating to civil, political and security aspects and aimed at addressing the crisis existing in that territory in 1999.

Secondly, the solution embodied in resolution 1244 (1999), namely, the implementation of an interim international territorial administration, was designed for humanitarian purposes: to provide a means for the stabilization of Kosovo and for the re-establishment of a basic public order in an area beset by crisis. This becomes apparent in the text of resolution 1244 (1999) itself which, in its second preambular paragraph, recalls Security Council resolution 1239, adopted on 14 May 1999, in which the Security Council had expressed “grave concern at the humanitarian crisis in and around Kosovo”. The priorities which are identified in paragraph 11 of resolution 1244 (1999) were elaborated further in the so-called “four pillars” relating to the governance of Kosovo described in the Report of the Secretary-General of 12 June 1999. By placing an emphasis on these “four pillars”, namely, interim civil administration, humanitarian affairs, institution building and reconstruction, and by assigning responsibility for these core components to different international organizations and agencies, resolution 1244 (1999) was clearly intended to bring about stabilization and reconstruction. The interim administration in Kosovo was designed to suspend temporarily Serbia’s exercise of its authority flowing from its continuing sovereignty over the territory of Kosovo. The purpose of the legal régime established under resolution 1244 (1999) was to establish, organize and oversee the development of local institutions of self-government in Kosovo under the aegis of the interim international presence.

Thirdly, resolution 1244 (1999) clearly establishes an interim régime; it cannot be understood as putting in place a permanent institutional framework in the territory of Kosovo. This resolution mandated UNMIK merely to facilitate the desired negotiated solution for Kosovo’s future status, without prejudging the outcome of the negotiating process.

The Court thus concludes that the object and purpose of resolution 1244 (1999) was to establish a temporary, exceptional legal régime which, save to the extent that it expressly preserved

it, superseded the Serbian legal order and which aimed at the stabilization of Kosovo. The Court notes that it was designed to do so on an interim basis.

**2. The question whether the declaration of independence is in accordance with Security Council resolution 1244 (1999) and the measures adopted thereunder (paras. 101-121)**

The Court then addresses the question whether Security Council resolution 1244 (1999), or the measures adopted thereunder, introduces a specific prohibition on issuing a declaration of independence, applicable to those who adopted the declaration of independence of 17 February 2008. In order to answer this question, it is first necessary for the Court to determine precisely who issued that declaration.

**(a) The identity of the authors of the declaration of independence (paras. 102-109)**

The Court turns to the question whether the declaration of independence of 17 February 2008 was an act of the “Assembly of Kosovo”, one of the Provisional Institutions of Self-Government, established under Chapter 9 of the Constitutional Framework, or whether those who adopted the declaration were acting in a different capacity. It notes that, when opening the meeting of 17 February 2008 at which the declaration of independence was adopted, the President of the Assembly and the Prime Minister of Kosovo made reference to the Assembly of Kosovo and the Constitutional Framework. The Court considers, however, that the declaration of independence must be seen in its larger context, taking into account the events preceding its adoption, notably relating to the so-called “final status process”. Security Council resolution 1244 (1999) was mostly concerned with setting up an interim framework of self-government for Kosovo. Although, at the time of the adoption of the resolution, it was expected that the final status of Kosovo would flow from, and be developed within, the framework set up by the resolution, the specific contours, let alone the outcome, of the final status process were left open by Security Council resolution 1244 (1999). Accordingly, its paragraph 11, especially in its subparagraphs (d), (e) and (f), deals with final status issues only in so far as it is made part of UNMIK’s responsibilities to “[f]acilitat[e] a political process designed to determine Kosovo’s future status, taking into account the Rambouillet accords” and “[i]n a final stage, [to oversee] the transfer of authority from Kosovo’s provisional institutions to institutions established under a political settlement”.

The Court observes that the declaration of independence reflects the awareness of its authors that the final status negotiations had failed and that a critical moment for the future of Kosovo had been reached. The Preamble of the declaration refers to the “years of internationally-sponsored negotiations between Belgrade and Pristina over the question of our future political status” and expressly puts the declaration in the context of the failure of the final status negotiations, inasmuch as it states that “no mutually-acceptable status outcome was possible” (tenth and eleventh preambular paragraphs). Proceeding from there, the authors of the declaration of independence emphasize their determination to “resolve” the status of Kosovo and to give the people of Kosovo “clarity about their future” (thirteenth preambular paragraph). This language indicates that the authors of the declaration did not seek to act within the standard framework of interim self-administration of Kosovo, but aimed at establishing Kosovo “as an independent and sovereign state” (para. 1). The declaration of independence, therefore, was not intended by those who adopted it to take effect within the legal order created for the interim phase, nor was it capable of doing so. On the contrary, the Court considers that the authors of that declaration did not act, or intend to act, in the capacity of an institution created by and empowered to act within that legal order but, rather, set out to adopt a measure the significance and effects of which would lie outside that order.

The Court observes that this conclusion is reinforced by the fact that the authors of the declaration undertook to fulfil the international obligations of Kosovo, notably those created for Kosovo by UNMIK (declaration of independence, para. 9), and expressly and solemnly declared Kosovo to be bound vis-à-vis third States by the commitments made in the declaration (*ibid.*, para. 12). By contrast, under the régime of the Constitutional Framework, all matters relating to the management of the external relations of Kosovo were the exclusive prerogative of the Special Representative of the Secretary-General.

The Court asserts that certain features of the text of the declaration and the circumstances of its adoption also point to the same conclusion. Nowhere in the original Albanian text of the declaration (which is the sole authentic text) is any reference made to the declaration being the work of the Assembly of Kosovo. The words “Assembly of Kosovo” appear at the head of the declaration only in the English and French translations contained in the dossier submitted on behalf of the Secretary-General. The language used in the declaration differs from that employed in acts of the Assembly of Kosovo in that the first paragraph commences with the phrase “We, the democratically-elected leaders of our people . . .”, whereas acts of the Assembly of Kosovo employ the third person singular.

Moreover, the procedure employed in relation to the declaration differed from that employed by the Assembly of Kosovo for the adoption of legislation. In particular, the declaration was signed by all those present when it was adopted, including the President of Kosovo, who was not a member of the Assembly of Kosovo. In fact, the self-reference of the persons adopting the declaration of independence as “the democratically-elected leaders of our people” immediately precedes the actual declaration of independence within the text (“hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign state”; para. 1). It is also noticeable that the declaration was not forwarded to the Special Representative of the Secretary-General for publication in the Official Gazette.

The Court notes that the reaction of the Special Representative of the Secretary-General to the declaration of independence is also of some significance. The Constitutional Framework gave the Special Representative power to oversee and, in certain circumstances, annul the acts of the Provisional Institutions of Self-Government.

The silence of the Special Representative of the Secretary-General in the face of the declaration of independence of 17 February 2008 suggests that he did not consider that the declaration was an act of the Provisional Institutions of Self-Government designed to take effect within the legal order for the supervision of which he was responsible. As the practice shows, he would have been under a duty to take action with regard to acts of the Assembly of Kosovo which he considered to be ultra vires.

The Court accepts that the Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, submitted to the Security Council on 28 March 2008, stated that “the Assembly of Kosovo held a session during which it adopted a ‘declaration of independence’, declaring Kosovo an independent and sovereign State” (United Nations doc. S/2008/211, para. 3). This was the normal periodic report on UNMIK activities, the purpose of which was to inform the Security Council about developments in Kosovo; it was not intended as a legal analysis of the declaration or the capacity in which those who adopted it had acted.

The Court thus arrives at the conclusion that, taking all factors together, the authors of the declaration of independence of 17 February 2008 did not act as one of the Provisional Institutions of Self-Government within the Constitutional Framework, but rather as persons who acted together in their capacity as representatives of the people of Kosovo outside the framework of the interim administration.

- 13 -

**(b) The question whether the authors of the declaration of independence acted in violation of Security Council resolution 1244 (1999) or the measures adopted thereunder (paras. 110-121)**

First, the Court observes that Security Council resolution 1244 (1999) was essentially designed to create an interim régime for Kosovo, with a view to channelling the long-term political process to establish its final status. The resolution did not contain any provision dealing with the final status of Kosovo or with the conditions for its achievement.

In this regard the Court notes that contemporaneous practice of the Security Council shows that in situations where the Security Council has decided to establish restrictive conditions for the permanent status of a territory, those conditions are specified in the relevant resolution.

By contrast, under the terms of resolution 1244 (1999) the Security Council did not reserve for itself the final determination of the situation in Kosovo and remained silent on the conditions for the final status of Kosovo.

Resolution 1244 (1999) thus does not preclude the issuance of the declaration of independence of 17 February 2008 because the two instruments operate on a different level: unlike resolution 1244 (1999), the declaration of independence is an attempt to determine finally the status of Kosovo.

Secondly, turning to the question of the addressees of Security Council resolution 1244 (1999), as described above, it sets out a general framework for the “deployment in Kosovo, under United Nations auspices, of international civil and security presences” (para. 5). It is mostly concerned with creating obligations and authorizations for United Nations Member States as well as for organs of the United Nations such as the Secretary-General and his Special Representative (see notably paras. 3, 5, 6, 7, 9, 10 and 11 of Security Council resolution 1244 (1999)). There is no indication, in the text of Security Council resolution 1244 (1999), that the Security Council intended to impose, beyond that, a specific obligation to act or a prohibition from acting, addressed to such other actors.

The Court recalls in this regard that it has not been uncommon for the Security Council to make demands on actors other than United Nations Member States and intergovernmental organizations. More specifically, a number of Security Council resolutions adopted on the subject of Kosovo prior to Security Council resolution 1244 (1999) contained demands addressed eo nomine to the Kosovo Albanian leadership.

The Court points out that such reference to the Kosovo Albanian leadership or other actors, notwithstanding the somewhat general reference to “all concerned” (para. 14), is missing from the text of Security Council resolution 1244 (1999). When interpreting Security Council resolutions, the Court must establish, on a case-by-case basis, considering all relevant circumstances, for whom the Security Council intended to create binding legal obligations. The language used by the resolution may serve as an important indicator in this regard. The approach taken by the Court with regard to the binding effect of Security Council resolutions in general is, mutatis mutandis, also relevant here. In this context, the Court recalls its previous statement that:

“The language of a resolution of the Security Council should be carefully analysed before a conclusion can be made as to its binding effect. In view of the nature of the powers under Article 25, the question whether they have been in fact exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council.” (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding

Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 53, para. 114.)

Bearing this in mind, the Court cannot accept the argument that Security Council resolution 1244 (1999) contains a prohibition, binding on the authors of the declaration of independence, against declaring independence; nor can such a prohibition be derived from the language of the resolution understood in its context and considering its object and purpose. The language of Security Council resolution 1244 (1999) is at best ambiguous in this regard. The object and purpose of the resolution, as has been explained in detail, is the establishment of an interim administration for Kosovo, without making any definitive determination on final status issues. The text of the resolution explains that the

“main responsibilities of the international civil presence will include . . . [o]rganizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement” (para. 11 (c) of the resolution; emphasis added).

The phrase “political settlement”, often cited in the proceedings before the Court, does not modify this conclusion. First, that reference is made within the context of enumerating the responsibilities of the international civil presence, i.e., the Special Representative of the Secretary-General in Kosovo and UNMIK, and not of other actors. Secondly, as the diverging views presented to the Court on this matter illustrate, the term “political settlement” is subject to various interpretations. The Court therefore concludes that this part of Security Council resolution 1244 (1999) cannot be construed to include a prohibition, addressed in particular to the authors of the declaration of 17 February 2008, against declaring independence.

The Court accordingly finds that Security Council resolution 1244 (1999) did not bar the authors of the declaration of 17 February 2008 from issuing a declaration of independence from the Republic of Serbia. Hence, the declaration of independence did not violate Security Council resolution 1244 (1999).

Turning to the question whether the declaration of independence of 17 February 2008 has violated the Constitutional Framework established under the auspices of UNMIK, the Court notes that it has already held that the declaration of independence of 17 February 2008 was not issued by the Provisional Institutions of Self-Government, nor was it an act intended to take effect, or actually taking effect, within the legal order in which those Provisional Institutions operated. It follows that the authors of the declaration of independence were not bound by the framework of powers and responsibilities established to govern the conduct of the Provisional Institutions of Self-Government. Accordingly, the Court finds that the declaration of independence did not violate the Constitutional Framework.

#### **V. GENERAL CONCLUSION (para. 122)**

The Court recalls its conclusions reached earlier, namely, “that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework”. Finally, it concludes that “[c]onsequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law.”

\*



The full text of the final paragraph (para. 123) reads as follows:

For these reasons,

THE COURT,

(1) Unanimously,

Finds that it has jurisdiction to give the advisory opinion requested;

(2) By nine votes to five,

Decides to comply with the request for an advisory opinion;

IN FAVOUR: President Owada; Judges Al-Khasawneh, Buerghenthal, Simma, Abraham, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood;

AGAINST: Vice-President Tomka; Judges Koroma, Keith, Bennouna, Skotnikov;

(3) By ten votes to four,

Is of the opinion that the declaration of independence of Kosovo adopted on 17 February 2008 did not violate international law.

IN FAVOUR: President Owada; Judges Al-Khasawneh, Buerghenthal, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Cançado Trindade, Yusuf, Greenwood;

AGAINST: Vice-President Tomka; Judges Koroma, Bennouna, Skotnikov.

Vice-President Tomka appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judge Koroma appends a dissenting opinion to the Advisory Opinion of the Court; Judge Simma appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court; Judges Keith and Sepúlveda-Amor append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court; Judges Bennouna and Skotnikov append dissenting opinions to the Advisory Opinion of the Court; Judges Cançado Trindade and Yusuf append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court.

---

<sup>426</sup> Se omiten los anexos con los votos particulares formulados por los miembros del Tribunal.