

EVA CIUK

La inestabilidad de Kosovo y la ambigüedad de su futuro

Kosovo, provincia perteneciente a la Unión de Serbia y Montenegro, es desde hace cuatro años protectorado de Naciones Unidas. Actualmente Kosovo se encuentra en una situación de fuerte inestabilidad: la ambigüedad y la indefinición de su estatus final representan la raíz del continuo debilitamiento y fragilidad de la provincia, lo que impide la transferencia de las competencias de la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) a las autoridades locales. En noviembre de 2001, Kosovo eligió por primera vez su gobierno democráticamente, pero la MINUK continúa manteniendo el control sobre las relaciones diplomáticas, la defensa, la justicia, el orden y las Kosovo Protection Corps (KPC). El Gobierno kosovar sólo administra el sistema fiscal y los impuestos.

La Resolución 1.244, del 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cerró la campaña militar conducida por la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia, confirmó la soberanía de Belgrado sobre la provincia de Kosovo, asignó la administración civil a la MINUK y la responsabilidad de la seguridad a las fuerzas de paz de la OTAN, las KFOR (Kosovo Forces). El objetivo principal de la ONU fue la creación de instituciones democráticas a las que transferir en un futuro las responsabilidades de un gobierno autónomo. Sin embargo, la falta de decisión al respecto constituye uno de las causas de su actual inestabilidad.

Mientras los albaneses, que representan el 90% de la población kosovar, siguen reclamando la independencia de la provincia; los serbios, población minoritaria, por un lado insisten en el cumplimiento estricto de la Resolución y de algunos estándares antes de la definición del estatus final y, por el otro, proponen una sistema federal basado en las fronteras geo-étnicas.

Eva Ciuk es especialista en Información Internacional y Países del Sur. Actualmente trabaja en un proyecto de comunicación sobre las condiciones de vida de las minorías en Kosovo con el Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS)

En la cumbre de la Unión Europea, celebrada en junio de 2003 en Tesalónica (Grecia), se decidió que los diálogos bilaterales sobre el estatus final de Kosovo deberían haber comenzado este verano, pero Pristina —capital de Kosovo— y Belgrado —capital de la Unión de Serbia y Montenegro— se presentan demasiado divididas en sus posiciones e intereses como para poder encontrar una solución aceptable para ambos. Los planteamientos opuestos de albaneses y serbios mantienen la provincia en una situación de tensión constante, agravada por la ineficiencia de las fuerzas de paz internacionales, las KFOR, en proteger las minorías y reprimir los fervores separatistas y extremistas albano-kosovares, lo que podría conducir al estallido de un nuevo conflicto. El primer ministro de Kosovo, Bajram Rexhepi, tiene motivos fundados para creer que ignorar y aplazar ulteriormente la cuestión del estatus final significaría incitar a los separatistas albaneses a recurrir a la violencia para lograr sus objetivos. En la región prevalece la convicción de un Kosovo independiente, lo que aumenta el peligro de que los fervores secesionistas y otros extremismos se expandan a toda la región, despertando los movimientos separatistas de los albaneses en Macedonia o en el sur de Serbia, y de los serbios en Bosnia. La espera de una solución final transforma Kosovo en una amenaza a la frágil seguridad de la zona.

La posición albanesa

Desde que Naciones Unidas convirtió Kosovo en un protectorado bajo su autoridad, se ha avanzado muy poco sobre el problema de fondo del conflicto. La Resolución 1.244 habla del reconocimiento de una autonomía sustancial para Kosovo, dejando abierta la cuestión del estatus final. Al mismo tiempo, obliga a la MINUK a facilitar el proceso político que lleva a la determinación de éste. Sin embargo, el 7 de febrero de 2003, el jefe de la MINUK, Michael Steiner, declaró que aún no ha llegado el momento de tomar una decisión respecto a su estatus final ya que la provincia todavía tiene que cumplir con muchos criterios establecidos por la Misión, como por ejemplo el retorno de los refugiados serbios, la libertad de movimiento para las minorías, el diálogo con Belgrado, la formación de instituciones democráticas autónomas y la afirmación del rol de la ley.

Mientras en el Parlamento kosovar los serbios apoyan el planteamiento de Naciones Unidas, los albano-kosovares rechazan el principio de “estándares antes del estatus” sostenido por la MINUK. En febrero, el primer ministro de Kosovo, Bajram Rexhepi, insistía en que al menos habría que definir un término para el cumplimiento de dichos estándares, y recordaba que la falta de la definición del estatus final impide a los refugiados serbios volver a sus hogares.

Por otro lado, la mayoría de la población albanesa en Kosovo rechaza el diálogo entre Pristina y Belgrado, pues temen el fin de la relación con Serbia y que se repita una campaña de limpieza étnica que en los años ochenta acabó con medio millón de albaneses desplazados y otros mil entre muertos y desaparecidos. Los líderes políticos albaneses sienten temor ante la negociación directa, bilateral, entre las dos partes, sin la intervención de la comunidad internacional, lo que facilitaría a Serbia imponer sus propias posiciones.

El nacimiento de la Unión de Serbia y Montenegro, el 14 de febrero de 2003 con la firma del Acuerdo de Belgrado, tiene especial relevancia para los albaneses en Kosovo pues profundizó la brecha que separaba a los albanos-kosovares de Belgrado. La cuestión del estatus final y de la provincia en general quedaron al margen de la agenda política de Serbia, y 42 diputados del parlamento kosovar reaccionaron amenazando con una declaración de independencia. Esta reacción recuerda la actitud de Ibrahim Rugova, actual presidente de Kosovo, cuando en los años noventa solicitó a los gobiernos occidentales el reconocimiento oficial de la República de Kosovo. La independencia de la provincia ha sido uno de los objetivos principales de los programas políticos de los albaneses. Durante la campaña electoral para las elecciones parlamentarias de 2001, los tres grandes partidos albaneses de Kosovo —Liga Democrática de Kosovo (LDK), Partido Democrático de Kosovo (PDK), Alianza para el porvenir de Kosovo (AAK)—, apoyados por la mayoría de la población kosovar, planteaban objetivos claros de un Kosovo independiente. En mayo de 2002, la mayoría albanesa en el Parlamento kosovar presentó una resolución con la que solicitaba la independencia. La administración internacional definió la moción presentada en contradicción con la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

La reacción de los serbios

Aunque existe el Centro de Coordinación para Kosovo y Metohija, un órgano de gobierno serbio liderado por Nebojsa Covic, los serbios-kosovares se sienten abandonados por el Gobierno de Belgrado, pues ven esta institución fruto de una preocupación más formal y casi obligatoria que real y concreta.

El primer ministro de Serbia, Zoran Djindjic, ante las continuas presiones albanesas por la independencia de la provincia, solicitó en enero de 2003 al jefe de los comandos de la OTAN para el sureste de Europa, Admiral Gregory Johnson, el retorno a Kosovo de la policía y del ejército serbios. La primera semana de febrero, durante la visita de Javier Solana a Belgrado, Djindjic expresó la necesidad de dar inicio en junio a las negociaciones sobre el estatus final de Kosovo. La nueva actitud populista y nacionalista del ministro Djindjic fue interpretada por los medios de comunicación y por los analistas políticos como parte de la estrategia de su campaña electoral ante las elecciones que se celebrarán en Serbia a final de año.

Mientras en marzo de 2002, el International Crisis Group (ICG) presentó al Congreso de EEUU y a los kosovares el proyecto *Directivas para el futuro de Kosovo*, en el que propone una “independencia condicional” en el caso del cumplimiento de ciertos criterios, Djindjic puso en marcha una campaña política por la defensa de los derechos de los serbios en Kosovo. “Si los albaneses pueden organizar un referéndum para la independencia, es posible que también los serbios en Bosnia hagan lo mismo; en este caso, los acuerdos de paz de Dayton de 1995 tendrían que ser revisados” afirmó Djindjic.¹ Para Kosovo “es mejor reaccionar ahora para que no sea demasiado tarde,” declaró el 16 de enero 2003.

¹ *Der Spiegel*, diciembre 2002.

La independencia de Kosovo ha sido uno de los objetivos principales de los programas políticos de los albaneses

El impulso nacionalista de Djindjic ha de interpretarse no sólo como parte de su estrategia pre-electoral, sino también como una tentativa de acercamiento a la Unión Europea, que como anunció Michael Steiner en mayo de 2002, en Berlín, tendría que reemplazar la misión de Naciones Unidas en Kosovo antes del fin de 2003. Además, "la solución del problema Kosovo" facilitaría el proceso de integración de Serbia a la Unión Europea.

Djindjic actuó justo en el momento en que la situación política global se tornaba a favor de los serbios ya que EEUU, tradicional aliado de los albaneses, había concentrado su atención en Irak. Para solucionar el problema del estatus final de Kosovo, Djindjic solicitó ayuda a la UE y a Grecia, un viejo aliado de los serbios que entonces ocupaba la presidencia de la UE. También desarrolló buenas relaciones con muchos políticos alemanes —actualmente Alemania preside el Consejo de Seguridad de la ONU hasta el 31 de diciembre de 2004—.

La actitud de Djindjic estimuló la creación de la Asociación de las Municipalidades y Comunidades Serbias, que comprende 220 representantes elegidos en octubre de 2002 y que pretende organizar en las zonas de los serbios un referéndum para la secesión e integración a Serbia de las áreas serbias en el norte de la provincia. Esta estrategia fue apoyada por Djindjic, por el Consejo Nacional Serbio del Norte y de Kosovo central y por la coalición Povratak (Retorno), el único órgano que representa a los serbios en el Parlamento kosovar. Esto conllevó la formación, el 25 de febrero de 2003, del Movimiento por Kosovo y Metohija con el objetivo de crear una red de consejos locales en las áreas pobladas por los serbios. El Movimiento quiere relaciones más estrechas con Serbia, particularmente en los campos de educación, justicia, cultura y seguridad, y sobre todo crear zonas que aseguren la libertad de movimiento a los serbios locales y el retorno de los refugiados y desplazados.

Las reacciones de los serbios fueron criticadas por la comunidad internacional, por las autoridades locales y por los activistas albaneses. Michael Steiner denunció todo tipo de iniciativas unilaterales declarando que "la MINUK no dará legalidad a ninguna institución fundada sobre un principio de mono-etnicidad".

El 13 de marzo de 2003 Zoran Djindjic fue asesinado en Belgrado.

Tras el asesinato de Djindjic

El asesinato de Djindjic supuso para los serbios en Kosovo la pérdida de una de las referencias políticas que apoyaba la lucha por sus derechos. Al mismo tiempo, también los albanos-kosovares veían en el pragmatismo de Djindjic una oportunidad para negociar la independencia. Hasim Tachi, ex-jefe de la guerrilla albanesa Ushtria Çlirimtare e Kosovës (UCK, en inglés conocida como Kosovo Liberation Army) y líder del Partido Democrático de Kosovo (PDK), declaró a varios medios de comunicación que la muerte del primer ministro serbio dejó Kosovo sin un socio fiable para las negociaciones. Por otro lado, el nuevo primer ministro serbio, Zoran Djindjic, aseguró que el Gobierno de Belgrado seguiría la línea de Djindjic, pero no definió cuándo Kosovo aparecería en la agenda política de Belgrado.

Trás la muerte de Djindjic se deterioraron ulteriormente las frágiles relaciones entre Pristina y Belgrado. El propósito de Michael Steiner de estimular el diálogo

entre las dos partes continúa centrado en soluciones de naturaleza práctica, como por ejemplo los papeles personales y legales y las infraestructuras. Por otro lado, Belgrado rechaza la discusión de cualquier propuesta que no incluya la definición del estatus final de la región, se opone a la independencia total del protectorado y sostiene la propuesta de Djindjic de una partición federal según las fronteras geo-étnicas.

Aunque comparten el rechazo a esta propuesta, los albanos-kosovares y la MINUK presentan posiciones muy distintas: el primer ministro de Kosovo, Bajram Rexhepi, que en un primer momento apoyó los pasos de la MINUK, justificó su repentino cambio de posición declarando que Pristina tiene prioridades diferentes de las de la MINUK, como la transferencia de las competencias de la MINUK a las autoridades locales y el reforzamiento de las instituciones kosovares. Rexhepi tampoco confía en la voluntad de diálogo de Belgrado: en su discurso en la Asamblea kosovar a principios de marzo declaró que “los serbios sólo están interesados en la partición y no en el diálogo”. Además, tras la cumbre de la Unión Europea en Tesalónica, el Primer Ministro declaró que la “nueva” preocupación e impaciencia de la comunidad internacional por resolver la cuestión del estatus final favorecerá que la negociación sea directa, de forma bilateral, lo que facilitará a los serbios imponer sus intereses.

El 8 de abril los serbios boicotearon la reunión de la Comisión común, en la que se discutió sobre la transferencia de las políticas estratégicas de la MINUK al Gobierno kosovar. Mientras que para los serbios el encuentro marcaba el primer paso hacia un Kosovo independiente en el que, como población minoritaria, no tendrían mucho poder de decisión, los albaneses empezaron a temer la radicalización de la actitud de los serbios en el proceso de transición.

La frágil relación entre los serbios y los albaneses en Kosovo no parece seguir la línea del diálogo. Por otro lado, los albanos-kosovares siguen perdiendo confianza en la eficiencia de la administración de Naciones Unidas. La MINUK insiste en que la falta de profesionalidad y la incompetencia del gobierno local impiden la transferencia de los poderes que actualmente ostentan. “El no funcionamiento del sistema de impuestos es el más claro ejemplo,” declaró Simon Haselock, jefe del departamento de información pública de la MINUK. En la provincia existen 40.000 empresas registradas y el gobierno sólo ha recolectado 2.000 impuestos, lo que significa que el 95% de las empresas no los paga. Por otro lado, Ramuch Tahiri, consejero político del presidente de la Asamblea de Kosovo, está convencido de que un gobierno local podría administrar la provincia con más resultados que la MINUK, ya que “los administradores locales conocen el idioma y la mentalidad y podrían quedarse en la provincia más que los seis meses previstos por los contratos”. Los albanos-kosovares sienten haber acumulado experiencias de gobierno suficientes cuando, en los diez años de segregación étnica impuesta por los serbios, llegaron a crear un estado paralelo funcional, un autogobierno autónomo e independiente.

El deterioro del diálogo entre Belgrado y Pristina sigue alejando las dos partes y aumenta el nacionalismo y la xenofobia. La detención de Hashim Thaci, líder del PDK y ex-jefe de la organización guerrillera UCK, el 1 de julio, por las autoridades húngaras por crímenes cometidos durante el Gobierno de Milosevic, retrasó las negociaciones bilaterales. El acontecimiento fue definido por Rexhepi como “una provocación peligrosa que puede llevar al aumento de la tensión en la región”. A raíz de esto, Belgrado pidió que las negociaciones con los albanos-kosovares fue-

*La frágil
relación entre
los serbios y
los albaneses
en Kosovo no
parece seguir
la línea del
diálogo*

sen dirigidas por el sistema judicial local y por el Tribunal Internacional. El portavoz del Tribunal Internacional, Florence Hartmann, declaró que las autoridades serbias no han presentado pruebas suficientes para las acusaciones contra Thaci. La comunidad internacional vio a Thaci y a los demás líderes albaneses como mediadores-negociadores legítimos.

Por otro lado, tras el 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional parece tener otras prioridades y sus presiones para que se produzcan negociaciones bilaterales entre Belgrado y Pristina demuestran la escasa voluntad política de encontrar una solución real.

Futuro incierto

La indefinición del estatus final de Kosovo representa la raíz del continuo debilitamiento de la provincia, que impide la puesta en marcha de un proceso real y concreto de desarrollo político, económico y social sostenible. La mejora de las condiciones de vida requiere inversiones a gran escala para poder reconstruir las infraestructuras físicas e institucionales y volver a reactivar una economía estancada. Pero, su inestabilidad y ambigüedad impide a los inversores extranjeros apostar por el futuro de una región en tales circunstancias.

La ineficiencia y la descoordinación explican que las KFOR no puedan controlar y frenar la violencia étnica que tras los bombardeos, en 1999, no han dejado de manifestarse. Por lo tanto, actualmente aumenta el peligro de un posible estallido de un nuevo conflicto. Tampoco la MINUK ha sabido poner en marcha programas de prevención de conflictos o de desarrollo sostenible con el objetivo de establecer en Kosovo una sociedad pacífica, democrática y multiétnica y condiciones para un futuro gobierno autónomo maduro y eficaz, hecho que aumenta la dependencia de la administración internacional. Lejos de crear una provincia autónoma e independiente, la comunidad internacional parece querer alejar el momento en que la MINUK transfiera el control de las políticas estratégicas a los kosovares.

Actualmente, la comunidad internacional carece de apoyo y confianza tanto por parte de los serbios como de los albaneses en Kosovo, y la necesidad de aclarar la situación actual de la provincia es crucial para su desarrollo. Tras el 11 de septiembre la comunidad internacional está demasiado dividida y carece de voluntad política para enfrentar cuestiones importantes para el mantenimiento de la seguridad y de la estabilidad de la provincia. Sin embargo, EEUU tiene interés en encontrar una solución política para Kosovo, lo que aumentaría la seguridad y permitiría el retiro de los soldados estadounidenses desplegados en la zona. Por otro lado, Bruselas trata de evitar una intervención unilateral de EEUU, y no dejará que éste lleve a cabo el paso decisivo en el proceso de negociación. Esto explica la impaciencia y la presión de la comunidad internacional tras la cumbre en Tesalónica por celebrar diálogos bilaterales entre Serbia y Kosovo.

Sin embargo, la definición del estatus final de Kosovo, y también la normalización de las relaciones con las realidades vecinas de la región, pueden poner en marcha un proceso real y concreto de desarrollo político, económico y social. Mientras tanto, la ambigüedad sobre su futuro impide cualquier esperanza sobre la estabilidad de toda la región.