

La protección de las minorías en Kosovo: un asunto pendiente

En octubre de 2005 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas anunció el comienzo de las negociaciones que otorgarán a Kosovo su estatus final. El paso más importante desde que se instituyera en 1999 la administración internacional —la Misión Interina de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK)—, se ha dado sin haber cumplido con uno de los prerequisites fundamentales: la protección de los derechos de las minorías étnicas. La situación de los derechos humanos en Kosovo es dramática. Entre las minorías prevalece el sentimiento de inseguridad debido a la falta de libertad de movimiento, a la discriminación en todos los campos y al fracaso del sistema de justicia.

A más de siete años de la instauración de la administración internacional en Kosovo, la situación de las minorías continúa siendo preocupante. Mientras expertos en asuntos internacionales discuten sobre el futuro estatus de Kosovo, la sociedad de la provincia, que sigue estando bajo la soberanía de la República de Serbia, manifiesta rasgos de un sistema de segregación y división étnica. La integración y el diálogo entre los diferentes grupos étnicos son inexistentes y sólo refleja los objetivos que aparecen en la mayoría de los proyectos de miles de organizaciones no gubernamentales financiadas con gran generosidad por la comunidad internacional. En Kosovo se denuncia la falta de libertad de movimiento y que las condiciones de seguridad no están garantizadas para todos.

A siete años del fin del conflicto, que se supone detuvo la limpieza étnica por parte de los soldados serbios primero y, en un segundo momento (durante los bombardeos de la OTAN), por parte de los guerrilleros albaneses del Ejército de Liberación del Kosovo (ELK), siguen existiendo ciudades, barrios y pueblos étnicamente puros. Todavía hay enclaves protegidos por las fuerzas de paz de la OTAN —las Kosovo Forces (KFOR)— que, con *check points* alrededor de los centros poblados por un grupo étnico no dominante (es decir, no albanés), impiden cualquier contacto entre diferentes grupos étnicos y aumentan el aislamiento de las minorías.

Eva Ciuk es especialista en Información Internacional y Países del Sur. Actualmente trabaja en proyectos de comunicación sobre los romas y con la minoría eslovena en Italia

Fracaso de las organizaciones internacionales

Para poner fin a la campaña de limpieza étnica liderada en la década de los noventa por el difunto presidente serbio Slobodan Miloseviç y, para poner fin a las tensiones interétnicas que hicieron estallar la guerra en 1998 entre serbios y albaneses, las fuerzas de la OTAN condujeron una violenta campaña militar bajo el argumento de la defensa de los derechos humanos de las minorías.¹ Desde junio de 1999, Kosovo está bajo la administración interina de Naciones Unidas (MINUK).² Esta misión implicó la colaboración de los considerados máximos expertos en materia de derechos humanos y de minorías en el mundo, provenientes de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la misma Unión Europea (UE). Pero, en siete años de misión, estos expertos no han sido capaces de crear la base para el desarrollo de una sociedad multiétnica, política y socialmente estable, cuya condición principal es la protección real de los derechos de las minorías.

La misión internacional de la ONU en Kosovo no ha podido imponer al gobierno local una política de integración, a pesar de haber redactado los instrumentos legales internacionales fundamentales para la protección de los derechos humanos de las minorías

La misión internacional de la ONU en Kosovo no ha podido imponer al gobierno local (Provisional Institution of Self Government, PISG) una política de integración, a pesar de haber redactado casi todos los instrumentos legales internacionales fundamentales para la protección de los derechos humanos de las minorías.³ Por su parte, la OSCE, que representa uno de los pilares de la MINUK, es una organización con un profundo conocimiento

¹ Entonces fueron los albaneses quienes fueron definidos por la comunidad internacional como las víctimas de la represión serbia.

² La Misión Interina de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) tiene una estructura bastante compleja regida por cuatro pilares. La MINUK es responsable para la administración civil, el ACNUR para la reconstrucción, la OSCE para la constitución de instituciones y la UE para el desarrollo económico. La OTAN, que desplegó en la provincia las tropas multinacionales (KFOR) responsables del orden, la seguridad y la protección de las minorías étnicas, opera de manera totalmente independiente de la MINUK. La misión está encabezada por el representante especial del Secretario General de la ONU, Joachim Rucker, que instituyó en 2001 el sistema conocido como el Provisional Institution of Self Government (PISG), que representa el gobierno local, es decir la Asamblea de Kosovo. El objetivo principal de Rucker, que todavía detenta el poder de decisión sobre la mayoría de los desarrollos políticos, es crear condiciones democráticas para la transferencia de sus competencias al gobierno local.

³ La ONU dispone de un grupo de expertos en minorías, el Working Group on Minorities, con sede en Ginebra, que hace monitoreo de la situación de los derechos de las minorías en diferentes contextos geopolíticos. La misma organización ha aprobado en 1992 la Declaración de los derechos de todas las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (UNDM).

de métodos para implementar instrumentos institucionales de protección de los derechos de las minorías para la resolución y la prevención de los conflictos. Tampoco la diplomacia de su agencia especializada, el Office of the High Commissioner on National Minorities, fundado en La Haya en 1992, ha sabido imponer el cumplimiento de la protección de las minorías, uno de los prerequisites fundamentales para las negociaciones sobre el estatus final de Kosovo.

Las agencias de dichas organizaciones han creado varias estructuras institucionales locales responsables de la integración y la protección de los grupos minoritarios. Aunque se han redactado muchos documentos legales en favor de las minorías, hasta hoy no se ha visto ningún cambio significativo. En octubre de 2005, el Comité consultivo para la implementación de la Convención-marco de protección de las minorías nacionales, órgano del Consejo de la UE para los derechos humanos, se vio obligado por primera vez a efectuar una visita de monitoreo a un territorio administrado por la ONU. El informe, que contiene el análisis de la situación de las minorías, denuncia abiertamente la falta de implementación de dicha Convención por parte de los órganos políticos locales e internacionales y el consecuente desarrollo de un sentimiento general de inseguridad y pérdida de confianza en todas las instituciones por parte de la población minoritaria.⁴

Las negociaciones que otorgarán el estatus final a Kosovo empezaron sin haber cumplido con los prerequisites fundamentales para la construcción de un futuro estable en una sociedad multiétnica y democrática. La posibilidad de cada grupo étnico de hablar libremente la propia lengua, de practicar su propia religión y ejercer su propia cultura, y participar en el desarrollo político y social de su propio país, siguen siendo derechos garantizados sólo por documentos legales que no se respetan. La cuestión de las minorías sigue teniendo una importancia secundaria en las negociaciones sobre el estatus de Kosovo que se celebran en Viena, lo que no llevará a una solución sostenible para una región que lucha por salir de una situación de estancamiento político, social y económico.

La minoría serbia y las otras minorías

El concepto de minoría, que define un grupo “no dominante” en la sociedad que posee un rasgo distintivo de naturaleza “étnica, lingüística y religiosa” o un grupo perteneciente a un origen nacional tal que lo diferencia de una o varias maneras del resto de la población, es una definición que en Kosovo no se aplica exclusivamente a la comunidad serbia. Aunque

⁴ “Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Opinion on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Kosovo (adopted on 25 November 2005)”, ACFC/OP/II(2005)004, Estrasburgo, 2 de marzo de 2006.

la composición étnica continúa siendo objeto de debate (debido a que el último censo fue efectuado en 1981 y el de 1991 fue boicoteado por los albaneses), existe un consenso general sobre el porcentaje aproximado de cada grupo: el 90% de la población de Kosovo está representado por la mayoría albanesa, el 6% son serbios, el 1,9% bosnios y goranis, el 1,7% romas, ashkalias y egipcios, el 1% turcos y el 0,2% croatas.

Muchos expertos denuncian la actitud de la comunidad internacional de no dar a los grupos minoritarios el mismo tratamiento. En numerosas ocasiones, sobre todo durante las negociaciones, se separó la situación de la minoría serbia de la de las “otras” minorías, otorgándoles así un estatus de grupo étnico de segunda clase y fortaleciendo un sistema de división y segregación.

Para los serbios, Kosovo es la cuna histórica de su pueblo, además de la sede de la Iglesia Ortodoxa Serbia, en la ciudad de Pec. De los 65.000 serbios que hoy viven en Kosovo, la mayoría está concentrada en municipalidades mono-étnicas en Grañanica y en el norte de la ciudad dividida de Mitrovica, donde surgió un sistema paralelo administrado directamente por Belgrado. En cambio, una parte de la comunidad serbia aceptó la administración internacional y tiene 20 representantes en la Asamblea de Kosovo y un ministro en el PISG.

En la década de los noventa, a través del principio de auto-identificación, los romas se definieron en tres grupos: roma, ashkalia y egipcio. Tras los bombardeos de la OTAN, los que hablan albanés se definieron como ashkalias y egipcios (con orígenes en Egipto), tratando de escapar de la violencia étnica contra los romas (hablan romanés y serbio), percibidos como colaboradores de los serbios. Estos grupos representan la categoría más vulnerable en Kosovo, habiendo sufrido en todas las épocas discriminación en todos los campos.

Los 35.000 bosnios que viven hoy en Kosovo (100.000 en 1991) son musulmanes que hablan una variante del idioma serbio. Mientras la comunidad internacional los denominó *muslim slavs*, ellos prefieren identificarse como torbesh o bosnios. Respecto de los goranis, también *muslim slavs*, de los 12.000 que vivieron en Kosovo antes de 1999, hoy sólo quedan 6.000 y están concentrados en la región de Gora. De los 3.000 croatas —grupo étnico de religión católica— que vivían en Kosovo en 1999, sólo se quedaron 400, y viven en Janjevo, Lipjan y Letnica.

La Constitución de 1974 otorgó al turco el estatus de idioma oficial. Durante el conflicto, la comunidad turca, concentrada principalmente en la ciudad de Prizren, mantuvo una posición neutral. La comunidad turca tiene 6 representantes de su partido —el GP 6+ Group— en la Asamblea de Kosovo, que solicitan la protección de sus derechos como minoría.⁵

⁵ Las otras minorías también tienen sus representantes en la Asamblea de Kosovo, compuesta por 120 miembros, de los que 100 son sujetos políticos a elección directa y 20 son representantes de las comunidades minoritarias. De esos 20 puestos,

Instrumentos legales de protección y representación

La protección y promoción de los derechos humanos y la creación de condiciones de seguridad para el retorno de los desplazados internos y de los refugiados fueron las principales responsabilidades de la MINUK. Ya en 1999, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y la OSCE crearon la agencia *ad hoc* Task Force on Minorities, que trató de definir estrategias de resolución de problemas clave de las minorías. La actividad de esta agencia nunca contó con la participación de los representantes de las minorías y, excepto algunas rápidas resoluciones ante emergencias monitoreadas por la KFOR, la Task Force no ha sido capaz de desarrollar e implementar las políticas de la MINUK.

Al mismo tiempo, la MINUK abrió en septiembre de 1999 la Oficina de Cuestiones Civiles de las Minorías, renombrada en 2000 como Oficina de las Comunidades Locales. La oficina cerró por falta de entendimiento entre el Gobierno kosovar y varias agencias de la ONU. En cambio, surgió en 2001 la Oficina para los Retornos y las Comunidades, que sustituyó al ACNUR en la coordinación de las políticas de retorno y, en general, de las cuestiones que afectaban a las minorías.

El PISG también creó varias estructuras para la protección de las minorías que fracasaron en su objetivo. La Asamblea de Kosovo constituyó un Comité por los Derechos e Intereses de las Comunidades y, a nivel de las municipalidades, el Comité de las Comunidades. A pesar de algunas experiencias positivas, estas estructuras no han contribuido a frenar la discriminación de grupos minoritarios.

Las únicas experiencias positivas de la MINUK fueron la integración de un experto en materia de minorías en el Departamento de Sanidad y Bienestar Social, la creación de la Sección para la Integración Judicial, que mejoró el acceso de las minorías al sistema judicial, y la institución en 2000 del Defensor Civil, con el poder de investigación de la MINUK, pero que fue destituido en 2006. Un paso adelante podría representar también la aprobación en septiembre de 2004 de la Ley contra la discriminación, pero no empezó a aplicarse hasta apenas dos años después.

Inseguridad y violencia étnica

La existencia de todas estas estructuras no pudo impedir los graves hechos de marzo de 2004, el mayor estallido de violencia étnica por parte de los kosovares albaneses de la

10 están reservados para los serbios y otros 10 para las otras comunidades: 4 para los romas, 3 para los bosnios, 2 para los turcos y 1 para el representante de los goranis.

posguerra.⁶ Nadie ha sido capaz de poner fin a las continuas campañas de intimidación verbal y física contra las minorías. Para evitar ulteriores estallidos de violencia étnica se apoyaron sistemas de protección que, lejos de proporcionar ocasiones de contacto y de diálogo entre los diferentes grupos étnicos, fortalecieron un sistema de verdadera segregación. El sentimiento general de inseguridad y miedo obligó a las minorías amenazadas a refugiarse en áreas mono-étnicas y a no poder gozar del derecho fundamental a la libertad de movimiento, lo que implica también la imposibilidad de acceder, sin escoltas de la KFOR, a los servicios básicos como la sanidad, la educación, el empleo, etc.

A pesar de que dicha situación fue denunciada por varias organizaciones de derechos humanos, las estrategias para la mejora de dichas condiciones erraron y resultaron tener difícil implementación. La comunidad internacional parece ignorar las raíces de la segregación y los consecuentes estallidos de violencia e intolerancia de las diversidades étnicas. Lo que ocurrió en marzo de 2004 es un ejemplo emblemático: las minorías perdieron la ya escasa confianza en las instituciones y, sobre todo, en el sistema judicial que no manifiesta la voluntad de perseguir estos crímenes.

El fracaso de las políticas de protección de las minorías por parte de la comunidad internacional es evidente. Tras el estallido de violencia étnica contra las minorías en marzo 2004, el Representante Especial de la ONU, Harri Holkeri, declaró: "El concepto del Kosovo multiétnico que la comunidad internacional trató de implementar en los años recientes ya no es sostenible".⁷ Hoy, la comunidad internacional parece haber llegado a la conclusión de que hay que cambiar de actitud. Uno de los pasos más concretos fue la decisión de abrir las negociaciones que permitirán a Kosovo solucionar el vacío político y consecuentemente social y económico. A pesar de este aparente cambio, las negociaciones empezaron el 20 de febrero de 2006 en Viena, bajo la mediación del máximo enviado de la ONU el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, sin ofrecer a las minorías garantías de una participación activa en las decisiones sobre el futuro de su provincia.

La exclusión de las minorías en las negociaciones

Todos los sujetos llamados a debatir el estatus final de Kosovo parecen coincidir con las recomendaciones del enviado especial de Naciones Unidas, Kai Eide, que en octubre de

⁶ El 28 de enero de 2004, durante el Stockholm International Forum, una de las mayores conferencias internacionales que tuvo lugar, los delegados de la MINUK declararon el éxito de sus políticas de resolución de conflicto y de protección de minorías. Poco después, Kosovo vivió uno de los peores momentos de la posguerra. Los ataques a las minorías duraron tres días, entre el 15 y el 19 de marzo de 2004, y murieron 19 personas, 900 fueron heridos, 4.500 desplazados y 700 casas, 30 iglesias y 3 monasterios serbio-ortodoxos fueron quemados. Los sujetos internacionales fracasaron en su objetivo de proporcionar seguridad y protección, demostrando sólo la capacidad de evacuar a la población.

⁷ Aidan Hehir, "Kosovo five years later", *Zmagazine Online*, Woods Hole, Massachusetts, junio de 2004, Vol. 17, N° 6, en <http://zmagsite.zmag.org/June2004/hehir0604.html>

2005 redactó el informe sobre la preparación de Kosovo para las negociaciones. Entonces declaró: “Con (al lado de) Belgrado y Pristina, los serbios kosovares tienen que ser parte de este proceso”, y añadió que “hay que buscar también mecanismos para implicar a las comunidades menores”. Las mismas opiniones fueron expresadas por el Comité consultivo para la implementación de la Convención-marco de protección de las minorías nacionales y los principales actores reunidos en Viena: la Oficina del enviado especial del Secretariado General para el proceso del estatus futuro de Kosovo (UNO-SEK) y el Grupo de Contacto constituido *ad hoc* por seis países: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, EEUU y Rusia.

Aunque la participación política de los representantes de los grupos minoritarios en las negociaciones es un punto de partida clave para poder llegar a una solución sostenible en el tiempo, la comunidad internacional no ha creado mecanismos para garantizar su presencia en Viena. La Delegación para las negociaciones de Kosovo rechazó sistemáticamente cada solicitud de participación presentada por parte de las minorías. El gobierno local instituyó en noviembre de 2005 un Comité Consultivo para las Minorías, un cuerpo que no tiene ningún poder decisorio y que sólo puede expresar opiniones y recomendaciones exclusivamente sobre cuestiones de minorías. Además, dicho comité está liderado por un periodista albanés muy bien conocido en Kosovo, Veton Suroy. Una figura ambigua a la que es difícil exigir que priorice los derechos de las minorías cuando éstos estén en contradicción con los intereses de la mayoría albanesa.

El sentimiento de inseguridad obligó a las minorías amenazadas a refugiarse en áreas mono-étnicas

Independencia y autonomía

Respecto de las negociaciones, la delegación de los albaneses kosovares sigue firme en su determinación de llegar a la independencia, mientras que los serbios kosovares y Belgrado rechazan esta alternativa con la argumentación de que es impensable renunciar a una provincia que ellos consideran intrínsecamente unida a su historia, religión e identidad.

Mientras las dos partes no logran encontrar ningún punto de encuentro, muchos han sido los expertos que concibieron una independencia sin ambigüedades, como una probable salida estable y a largo plazo a la problemática en la región. El director de la organización para Kosovo del International Crisis Group (ICG), Alexander Anderson, declaró: “El asunto clave es la creación de un Kosovo que tenga mejores posibilidades de alcanzar estabilidad y

desarrollo, aunque la imposición de la independencia pueda ser dolorosa a corto plazo". En su reciente informe, el ICG señala que en el caso de que la comunidad internacional imponga un plan de independencia, aunque condicionada o limitada, la mayoría de albaneses kosovares debería ofrecer un "paquete" de derechos a los serbio-kosovares y otras minorías en al menos tres áreas: la participación en las instituciones, la descentralización y la herencia cultural y religiosa.⁸

Durante la sesión sobre los derechos de las minorías, celebrada el 8 de agosto en Viena, los debates se concentraron en torno al estatus de los serbios en Kosovo. Los representantes de los serbios-kosovares boicotearon dicha sesión argumentando que ellos nunca aceptarán ser tratados como minoría en su propia tierra. Esta posición fue apoyada también por los delegados de Belgrado. El representante del presidente serbio Boris Tadić, Dusan Batkovič, explicó a los periodistas que ellos nunca aceptarán los "resultados de la limpieza étnica que ocurrió después de junio de 1999, cuando más del 60% de los serbios fueron expulsados de Kosovo".⁹

El asesor del UNOSEK, Bernhard Schlagheck, condenó la actitud de Belgrado afirmando que Serbia perdió la oportunidad de ser parte de un proceso de crucial importancia para todas las comunidades de Kosovo. Una vez más, la sesión se cerró sin dar una respuesta concreta a las cuestiones debatidas. "Las delegaciones de Belgrado y de Pristina sólo han reafirmado sus posiciones en diferentes campos", asintió Schlagheck. "Pero éste (el de los derechos de las minorías) fue el obstáculo mayor y no hemos hecho ningún progreso importante", añadió.¹⁰

Otro tema de debate sigue siendo la cuestión del autogobierno, es decir, la descentralización como una de las posibles soluciones a los problemas de las minorías, solución contemplada más desde el enfoque de la minoría serbia que de las otras. Belgrado, que ha hecho sabotaje de las instituciones provisionales a través de los serbios kosovares, aspira a establecer municipalidades en zonas de Kosovo donde los serbios son mayoría y tomar el control sobre los sistemas judicial, policial, educativo y sanitario. La reacción de los albaneses es de preocupación ante el temor de que estas municipalidades se conviertan en entidades directamente relacionadas con el Gobierno de Serbia. El plan de descentralización está contemplado también en el *draft paper* del UNOSEK. En cambio en esta sección no hay ninguna referencia a medidas contra la discriminación de las minorías que seguirían viviendo en un sistema de segregación, reforzado por la institución de municipalidades mono-étnicas.

La comunidad internacional tiene como objetivo principal otorgar antes del final de 2006

⁸ "Kosovo's Final status", en www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3225&l=1

⁹ "Kosovo Serbs reject minority status, boycott Vienna talks", *AFP*, 8 de septiembre de 2006.

¹⁰ Blerta Foniqi, "Kosovo talks founder on minority rights", *Southeast European Times*, 10 de agosto de 2006.

una solución estable y duradera para Kosovo. La única garantía para la sostenibilidad de tal salida sólo puede ser la creación de un sistema de integración y no de segregación, donde la participación de la población entera, sin distinciones entre etnias, mayorías y minorías, mayores o menores, esté garantizada por un sistema jurídico efectivo y eficaz. Si la comunidad internacional no construye canales de participación activa para los representantes de todos los ciudadanos kosovares, se llegará otra vez a implementar soluciones temporales. La mejor forma de proporcionar a Kosovo una estabilidad a largo plazo es crear las bases para una sociedad integrada que respete las diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas y culturales.