

La Corte Internacional de Justicia y el futuro de Kosovo

Judy Batt

>> El próximo 22 de julio, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) pronunciará su opinión sobre la legalidad, según el derecho internacional, de la declaración de independencia de Kosovo de 2008. ¿Cuál será el veredicto de la Corte? Y, ¿cómo afectará el difícil punto muerto en el que se encuentran las negociaciones sobre Kosovo? La necesidad urgente de normalizar la situación se hace cada vez más patente, tras la explosión y el tiroteo que han tenido lugar a principios de julio, en la disputada ciudad de Mitrovica norte controlada por Serbia, y que han resultado en una persona muerta y en una docena de heridos.

A la Corte podría molestarle –y con razón– tener que solucionar el caso según la ley cuando los propios Estados no son capaces de decidir qué implica exactamente la ley, y negarse a opinar y decidir devolver la cuestión a los Estados miembros de la ONU. Desde la desintegración de la antigua Yugoslavia en la década de los 90, los principios básicos del Derecho internacional, como la unidad y la integridad territorial de los Estados, la libre determinación de los pueblos y la intervención internacional para acabar con graves violaciones de los derechos humanos, como el genocidio, han sido cuestionados y sufren cambios constantes. Nuevos conceptos clave como la legitimidad de la “secesión compensatoria” (*remedial secession*) han logrado un alto grado de apoyo pero están lejos de ser universalmente aceptados. Dada la profunda división de opiniones, la CIJ no podrá dictaminar una interpretación legal que tenga la autoridad necesaria para solucionar de manera decisiva esta cuestión altamente politizada.

La Corte dará a conocer su opinión, según lo ha solicitado la Asamblea General de la ONU, pero lo más probable es que tome una posición limitada y conservadora. Por lo tanto, la CIJ no se desviará del énfasis tradicional sobre el principio de la unidad y la integridad territorial, lo que sin duda

CLAVES

- El próximo 22 de julio, la Corte Internacional de Justicia dará a conocer su opinión consultiva sobre la declaración de independencia de Kosovo, pero la batalla por el reconocimiento continuará.
- Para que la política de la UE hacia los Balcanes recobre coherencia y credibilidad, es necesario superar la división existente entre los Estados miembros.
- Algunos opinan que la partición negociada de Kosovo podría finalmente normalizar las relaciones con Serbia, pero ésa no parece ser una solución viable.
- La mejor manera de que Kosovo se ayude a sí mismo es trabajando mucho más en la construcción estatal y seguir mejorando la cooperación con sus vecinos.

»»»»» espera Serbia. No obstante, la Corte podría pronunciarse —como ya lo ha hecho en el pasado— de manera tan complicada y rebuscada que su opinión podría dar lugar a múltiples interpretaciones o llegar a ser incomprensible. El marco tan limitado de la pregunta (¿Está de acuerdo la declaración unilateral de independencia por parte de las Instituciones Provisionales de Autogobierno de Kosovo con el Derecho internacional?) permite a la CIJ dejar de lado las 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 69 Estados (hasta el momento).

Asimismo, la Corte podría concluir que el Derecho internacional no ofrece directrices claras sobre la cuestión de la declaración de independencia, que podría considerarse un asunto de jurisdicción interna. Mientras que eso podría ser prometedor para Kosovo, Serbia no se sentirá obligada a cambiar de parecer. Por otro lado, incluso si la mayoría del tribunal dictamina que las Instituciones Provisionales de Autogobierno han quebrantado la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU, la decisión tendrá un impacto muy limitado en la práctica. Por lo general, la existencia de Estados se considera *de facto*, y no *de jure*, y el Derecho internacional no tiene mucho que decir sobre cómo surgen los Estados. Sin duda, Kosovo existe *de facto*, y no va a desaparecer, incluso si la Corte llega a opinar que la declaración de independencia en sí ha sido ilegal. Además, no habrá consenso en la Corte, y los jueces que opinen lo contrario tienen libertad para publicar su opinión, lo que les serviría tanto a los partidarios de Kosovo como a los de Serbia.

El reconocimiento es en esencia un tema político que los propios Estados deben decidir. Es poco probable que aquéllos que ya lo hayan reconocido, den marcha atrás. Como ha sucedido con anterioridad, los Estados harán caso omiso de la opinión de la Corte, que no es vinculante y tiene carácter meramente consultivo, si ésta va en contra de sus intereses políticos. Incluso si el dictamen resulta algo negativo para Kosovo, se prevé que unos 30 o más países lo reconozcan tras la publicación de la opi-

nión, independientemente de su contenido. Los Estados radicalmente opuestos a la independencia no lo reconocerán, diga lo que diga la CIJ. De hecho, el ministro serbio de Asuntos Exteriores, Vuk Jeremic, recientemente ha anunciado que Serbia no lo reconocerá incluso si la Corte se pronuncia a favor de la legalidad de la declaración de independencia. Y si la fuerza motriz del caso ya ha decidido ignorar el dictamen de la Corte, la pregunta que sigue es cuál es el propósito del ejercicio.

La Corte podría “invitar” (no puede *exigir*) a las partes a entablar un diálogo para hacer frente a los problemas prácticos pendientes y sentar las bases de sus relaciones futuras en nombre de la estabilidad regional. Por su parte, Serbia ha dejado claro que abogará por una resolución de la Asamblea General de la ONU para reanudar las “negociaciones”. Kosovo es muy reacio a participar en cualquier ejercicio de este tipo. Estados Unidos y la UE han instado a las partes a dialogar, pero han excluido las cuestiones básicas relativas al estatus. Algún tipo de diálogo directo, cara a cara, parece inevitable, pero seguramente será muy difícil reunir a ambas partes en una mesa de diálogo con una agenda acordada cuando sus respectivos intereses, expectativas y objetivos siguen siendo totalmente opuestos. Por lo tanto, la política, y no la decisión de la Corte, determinará cuándo y cómo avanzar con la cuestión de Kosovo.

Uno de los factores (sino *el* factor) clave para superar el punto muerto actual es solucionar la división existente en la UE en torno a este tema. Hasta ahora, los Estados miembros han estado divididos; España, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y Chipre han adoptado una posición más bien fundamentalista en contra del reconocimiento. Pero si ninguno de los demás 22 Estados miembros que han reconocido Kosovo cambia de parecer (algo sin precedentes en la práctica internacional), es necesario mirar a los “cinco disidentes” para intentar salir del atasco. Según algunos, Grecia ha dado señales de que podría llegar a estar dispuesta, y quizás también España, a realinearse con el resto de la Unión Europea, en cuyo caso, Eslovaquia y Rumanía podrían seguir el mismo camino. Por el otro lado, Chipre es inexorable: recientemente, el país ha declarado que no reconocería Kosovo incluso si la propia Serbia lo hiciera; una posición un

tanto extraña que ilustra de manera pintoresca los obstáculos que impiden la coherencia en la formulación de la política exterior de la Unión Europea.

La UE necesita urgentemente una mayor coherencia en su política hacia los Balcanes. Mientras haya divisiones en torno a Kosovo, es simplemente imposible creer en la promesa de “Thessaloniki” de que toda la región de los Balcanes Occidentales debe estar en la

UE. La no resolución de la cuestión del estatus es una constante fuente de inestabilidad en la región y un serio obstáculo no sólo para las perspectivas de adhesión de Kosovo a la UE, sino también para las de Serbia. No obstante, no está nada claro cómo alcanzar el consenso en la Unión. Quizás los

“amigos de Serbia” intenten convencer a los demás para que permitan que el país avance hacia la adhesión sin que se resuelva la cuestión de Kosovo. Algunos países que ya lo han reconocido (como Italia y Austria) podrían estar dispuestos a explorar un compromiso de ese tipo, pero podemos estar casi seguros de que Reino Unido, Francia, Alemania y Holanda, entre otros, no lo aceptarán.

No sólo está el triste precedente de haber aceptado a Chipre como un país dividido, sino que también está claro que una vez en la Unión Europea, Serbia usaría cualquier oportunidad para bloquear la “perspectiva europea” de Kosovo. Tanto Grecia como Eslovenia, a pesar de abogar efusivamente por una ampliación acelerada hacia los Balcanes, han bloqueado la entrada de los aspirantes Macedonia y Croacia debido a disputas estrictamente bilaterales, y Serbia hará lo mismo. ¿Entonces por qué debería Kosovo esforzarse para cumplir con las estrictas condiciones de la UE, si ésta no está lista para tener la mínima cortesía de reconocer su condición de Estado?

Otro punto que nadie parece haber notado es que si la UE empezara a llevar a cabo las extraordinarias

maniobras legales necesarias para construir el camino hacia la adhesión de Kosovo como entidad no estatal, unos cuantos dentro de la Unión (¿Baviera? ¿Escocia? ¿Cataluña? ¿País Vasco?) estarían ansiosos por reclamar los mismos privilegios, como por ejemplo, el derecho a voto en el Consejo y una representación en el Parlamento Europeo, entre otros. Seguramente, ésta es la misma pesadilla que explica la negativa de España, Rumanía y Eslovaquia a reconocer Kosovo.

Aunque si todo eso implica que la única manera sería y realista de avanzar con la política europea hacia los Balcanes es el reconocimiento de Kosovo por parte de todos los Estados miembros, no quiere decir que vaya a suceder. La “fatiga (generalizada) de la ampliación” y las preocupaciones con los grandes desafíos para el futuro de la UE debido a la crisis económica y las graves tensiones en la zona euro son razones suficientes para que la posición de los Balcanes baje aún más en la lista de prioridades. Por lo tanto, para reavivar el interés de la Unión Europea en la región, el cambio ha de empezar dentro de los propios Balcanes Occidentales. Pero, ¿qué tipo de cambio?

Primero, la UE necesita ver un cambio radical y avances significativos en las relaciones entre Serbia y Kosovo que puedan sentar una base viable para que ambos sean aceptados como futuros miembros. La Unión sólo podría permitir la entrada de Serbia sin el reconocimiento de Kosovo tras el establecimiento de un acuerdo bilateral duradero entre ambos que previniera cualquier tipo de problemas en el funcionamiento interno de la UE. Existen precedentes en este sentido: por ejemplo, Reino Unido e Irlanda entraron sin que se hubiera resuelto la cuestión de Irlanda del Norte, pero han mantenido el asunto muy alejado de la UE. Sin embargo, la Unión mirará con mucho más escepticismo a Serbia y a Kosovo, que son democracias mucho menos maduras y estables que Reino Unido e Irlanda. Algunos han propuesto seguir el modelo del Tratado de Berlín de 1972, que regulaba las relaciones entre la República Federal y la República Democrática Alemana durante la Guerra Fría y les permitía interactuar en el día a día dejando de lado la cuestión del reconocimiento. No obstante, más allá del efecto disciplinario

»»»»» especial del contexto de la Guerra Fría, si miramos las obligaciones mutuas impuestas por el Tratado de 1972 (como el compromiso de mantener relaciones normales en base a los derechos equitativos y al respeto por la independencia, la soberanía territorial y la completa autonomía de cada parte, tanto a nivel interno como externo, entre otros), la pregunta que sigue es si para Serbia no sería más fácil simplemente reconocer Kosovo.

Recientemente, Serbia ha estado discutiendo la validez de la partición como una solución duradera, pero no se sabe cuán serias son sus declaraciones. Estados Unidos y la UE han descartado incluir la partición en un futuro diálogo entre Serbia y Kosovo. Estados Unidos, el partidario internacional más incondicional de Kosovo, no está preparado para dejar que se cuestione su territorio. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea, con razón, rechazan la partición debido a su potencial explosivo para toda la región de los Balcanes, sobre todo ante la precaria estabilidad de Macedonia y la inestabilidad de Bosnia-Herzegovina, que apenas se puede contener. Aún así, en términos de las futuras relaciones entre Kosovo y Serbia, algunos opinan que todavía no se han agotado todas las posibilidades de la partición.

Ambas partes se enfrentan a un mismo dilema, y eso posiblemente podría servir de base para un acuerdo. Mirémoslo de ese modo: Serbia podría decidir que simplemente no le interesa recuperar todo el territorio de Kosovo, que es pobre, implacablemente hostil e imposible de gobernar desde Belgrado. Pero Serbia sí mantiene el control efectivo del norte, ahora habitado por una mayoría serbia. Por el otro lado, Kosovo podría decidir que no le interesa recobrar el control del norte, que es pobre, implacablemente hostil e imposible de gobernar desde Prístina. Es probable que el diálogo promovido a nivel internacional, previsto para empezar después del anuncio de la opinión de la Corte, incluya una renegociación del estatus del norte que otorgue a Serbia cierto papel permanente en el área, algo que Kosovo considerará una afronta indefinida e intolerable a su soberanía y condición de Estado. Por lo tanto, Kosovo podría preferir evitar una situación de ese tipo y ceder el territorio a Serbia, a cambio, naturalmente, del reco-

nocimiento. Ello obligaría a Serbia a cesar sus esfuerzos por movilizar las comunidades serbias al sur del río Ibar en contra del Estado de Kosovo; pero este último seguiría estando obligado a cumplir con su compromiso de implementar las provisiones del plan Ahtisaari sobre aquellas comunidades serbias (y otras no albanesas).

Llegar a un acuerdo en este sentido presupone un cambio fundamental en el comportamiento político de ambas partes y en las percepciones profundamente arraigadas sobre sus intereses, lo que es muy improbable. Estados Unidos y la UE sólo considerarían dejar de lado sus grandes reservas sobre la partición si hubiera suficientes pruebas de una voluntad genuina por parte tanto de Kosovo como de Serbia de alcanzar una resolución permanente de esa manera. La iniciativa para un acuerdo de ese tipo debería partir conjuntamente de Serbia y Kosovo. Si ése fuera el caso, Estados Unidos y la UE podrían sentirse más seguros de poder contener la posible amenaza de un “efecto dominó” en la región.

Sin embargo, de momento, Serbia parece estar interesada en asegurar una posición permanente en el territorio de Kosovo, no sólo en el norte sino también a lo largo de las áreas habitadas por población serbia. ¿Realmente quiere Serbia traer a los radicales, políticamente turbulentos serbokosovares del norte al interior de su propio país? Al fin y al cabo, esos “hombres duros” no son amigos del Partido Democrático y del actual Gobierno de Belgrado del Presidente Tadic. Por lo tanto, Serbia no está interesada en un acuerdo que consista en “empezar de cero”, como se ha sugerido anteriormente. Asimismo, mientras que la UE siga dividida en torno a Kosovo, Serbia no tiene ningún incentivo para cambiar de posición. Pero las percepciones que tienen los Estados de sus propios intereses pueden cambiar, y lo hacen: por ejemplo, Reino Unido ha aceptado que no le interesará retener Irlanda del Norte cuando una mayoría de los habitantes decida que prefiere unirse a la República de Irlanda. Por lo tanto, no se puede descartar por completo que en el futuro un Gobierno serbio decida hacer lo mismo, en particular si viera la cuestión del estatus quo de Kosovo como un obstáculo inextricable a su integración a la UE, algo que de momento no hace.

Los líderes en Kosovo argumentan que la partición cambiaría los términos del plan Ahtisaari, cuyas extensas obligaciones relativas a la descentralización y al autogobierno de minorías consideran políticamente gravosas. Afirman que no podrían vender la “pérdida” del norte a su población y, a la vez, cumplir con las obligaciones del plan Ahtisaari hacia el resto de las comunidades serbias. Es una pena que consideren esas provisiones como una triste “concesión” en vez de como base para construir una nación unida basada en el pluralismo inclusivo. Pero eso es algo natural, puesto que Serbia explota las comunidades serbokosovares y las utiliza como una rama de la política de Belgrado. Pero si ésta estuviera dispuesta a reconocer Kosovo y, por consiguiente, a cambiar de actitud, entonces este último debería empezar a considerar la extensión de los derechos de las minorías como una fuente de fortaleza y no de debilidad.

Ahora, más allá de la especulación, debemos centrarnos en lo que se puede hacer hoy día. La prioridad es acelerar y consolidar la construcción del Estado en Kosovo. Esto es, sobre todo, responsabilidad de los propios líderes, y realmente no depende de cuántos Estados lo reconozcan o de cuándo podría convertirse en miembro de la ONU. La división existente en la UE no impide una construcción estatal eficaz, sino todo lo contrario. La UE sigue proporcionando ayuda técnica y financiera, e incluso la complicada cuestión de la liberalización de visados está siendo solucionada mediante la disposición de todos los Estados miembros a reconocer los pasaportes de Kosovo, aunque no reconozcan el Estado. Kosovo no tiene excusa para su pobre desempeño en materia de construcción estatal; esperar la opinión de la CJI ha desviado la atención de esas tareas clave. De hecho, si ahora avanzara de manera firme y determinada hacia la consolidación de su *effectivité* como Estado, ello debilitaría la resistencia a reconocerlo de los cinco miembros restantes de la Unión Europea.

Por último, la región podría ayudarse a sí misma a acelerar el paso hacia la integración europea mediante una mayor cooperación regional. Las complicaciones en torno a la participación de Serbia y Kosovo en ambiciosas conferencias regionales organizadas por Eslovenia y España durante el primer semestre de 2010 fueron exasperantes y decepcionantes. No

obstante, más recientemente, la “mini cumbre” entre los cuatro presidentes de Albania, Kosovo, Macedonia y Montenegro, celebrada los días 25-27 de junio en Kosovo (la tercera de una serie de cumbres, ya celebradas en Macedonia y Albania) ha sido un acontecimiento prometedor. Si bien el resultado de la cumbre no fue nada trascendental, representó una buena señal de la capacidad de cooperación de los Estados de la región y ha impulsado a Kosovo como anfitrión de su primera cumbre regional. La discusión se centró en fomentar el movimiento de personas y en el comercio entre esos Estados.

Ya existe una serie de acuerdos bilaterales de alto nivel entre ellos que sirve de base para una mayor cooperación transfronteriza más rápida y concreta, un área donde se pueden obtener ayudas considerables de los fondos de pre-adhesión de la UE. Por lo tanto, el terreno está preparado para que las iniciativas locales y de la sociedad civil pongan en marcha, “desde abajo”, la consecución de esos acuerdos formales. Los donantes internacionales podrían ayudar mediante la priorización de proyectos que tengan una dimensión transfronteriza. Esos cuatro Estados, al ser los países más pequeños de la región, tienen el interés común de trabajar conjuntamente para aumentar su influencia regional y demostrar su capacidad para coordinar y apoyar mutuamente los programas de reforma relativos a su entrada en la UE. Macedonia, que aguarda una fecha para empezar las negociaciones de adhesión, y Montenegro, que espera recibir el estatus de candidato, ganan demostrando a la UE que están listos para actuar de manera constructiva hacia sus vecinos, a pesar de los intentos de Serbia de intimidarles con respecto a Kosovo. Por su parte, Kosovo tiene mucho que ganar, no sólo del simbolismo de organizar una cumbre regional, sino también estratégicamente, trabajando con sus vecinos para desarrollar relaciones transfronterizas profundas, eficaces y heterogéneas, que podrían, en un futuro, servir de modelo para sus relaciones con Serbia.

Judy Batt es investigadora asociada en FRIDE.

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