

Kosovo y Serbia: dibujando escenarios

[Aleksandar Kocic](#)



Tren en la estación de Belgrado con destino a Mitrovica (en Kosovo) cuyo exterior está forrado con un cartel que dice en distintos idiomas "Kosovo es Serbia". Oliver Bunic/AFP/Getty Images

He aquí los tres posibles escenarios en las relaciones entre Prístina y Belgrado: desde el mantenimiento del status quo, negativo para las expectativas de ambos países de ingresar en la UE, hasta la normalización de las relaciones con o sin reconocimiento y el reconocimiento mutuo con ajuste de fronteras. ¿Cuál de todos ellos tiene más posibilidades de hacerse realidad?

Kosovo proclamó su independencia hace 10 años, y durante los últimos siete ha estado envuelto en un diálogo bastante improductivo con Serbia, que no ha desembocado en la plena normalización de las relaciones entre los dos países. Ha habido ciertas mejorías, sobre todo respecto a la integración de los serbios que viven en Kosovo en las instituciones políticas kosovares y el alivio de las tensiones étnicas, pero continúa en el limbo a propósito de su carácter de Estado y su estatus internacional. Ese es el motivo de que la normalización de las relaciones entre ambos siga siendo una prioridad para la Unión Europea, como quedó estipulado en la reciente estrategia de ampliación de la Comisión Europea y, aparentemente, también para Estados Unidos. La posición de Rusia es más ambigua y, hasta ahora, Moscú ha dicho repetidamente que estará de acuerdo con cualquier solución que acepte Belgrado.

Hace cinco años Kosovo y Serbia firmaron el [Primer Acuerdo sobre los principios rectores de la normalización de relaciones](#) —conocido como el Acuerdo de Bruselas—, bajo los auspicios de la UE. Este documento estableció los parámetros para integrar el norte de Kosovo, de mayoría serbia, en el marco legal de Kosovo, además de reforzar los derechos de los municipios dominados por los serbios —también, sobre todo, los del norte— y ofrecer la oportunidad de

una cooperación más estrecha a través de la Asociación de municipios de mayoría serbia en Kosovo (los políticos albano-kosovares la denominan “Comunidad”). Se han hecho algunos avances, en las áreas del control de fronteras y la libertad de viajar, la integración policial, la organización de elecciones en la parte norte de Kosovo, las telecomunicaciones y el sistema judicial, aunque ninguna de las dos partes ha puesto en práctica por completo los acuerdos firmados. Además, Kosovo sigue siendo el único país de los Balcanes Occidentales que no tiene un régimen de viaje libre de visados con la UE ni ha iniciado el proceso para presentar su candidatura a ser Estado miembro. No puede presentar una solicitud formal porque todavía hay cinco miembros de la UE —España, Chipre, Eslovaquia, Rumanía y Grecia— que no reconocen a Kosovo.

Con todos estos factores, la plena normalización de las relaciones entre Kosovo y Serbia es uno de los primeros puntos de la [agenda](#), y es de esperar que la UE haga pronto un nuevo esfuerzo para lograr un nuevo acuerdo, tal vez definitivo, entre los dos países. La Comisión Europea (CE) ha dicho inequívocamente que “es urgente y crucial un acuerdo de normalización amplio y legalmente vinculante, para que Serbia y Kosovo puedan avanzar en sus respectivas vías hacia Europa”. Es evidente que, sin la plena normalización de las relaciones, no puede haber una estabilidad duradera en la región y ninguno de los dos países estará en posición de poder incorporarse a la Unión. La estrategia reciente de la CE establece que Serbia solo podrá integrarse cuando haya normalizado sus relaciones con Kosovo, y le ofrece un calendario más claro para la posible incorporación al *club europeo* en 2025. Mientras tanto, Kosovo sigue siendo en caso aparte en el grupo de los seis países de los Balcanes Occidentales que aspiran a ser miembros de la Unión. Ya ha perdido un tiempo valioso en un diálogo sin objetivos ni calendarios definidos que, a la hora de la verdad, ha dado unos resultados dudosos sobre el terreno. Por consiguiente, no puede permitirse pasar otra década negociando en un proceso que ya parece haber perdido la confianza de la población.



Un [estudio](#) recién publicado por el Balkans Policy Research Group (BPRG) sugiere tres posibles resultados para el proceso actual. El primero es la prolongación del *statu quo*, con un diálogo completamente interrumpido o que solo continúe en varios aspectos técnicos y políticos, pero sin un marco general ni un objetivo y un calendario claros. Después de entrevistarse con responsables políticos y otros interesados, BPRG llega a la conclusión de que el *statu quo* es insostenible y no beneficia a Kosovo. El punto muerto actual quizá pueda favorecer a los líderes serbio-kosovares y evitar que Belgrado tenga que tomar decisiones difíciles, pero, a largo plazo, retrasaría todavía más la carrera de Serbia hacia la integración en la UE. Kosovo vería todavía más disminuidas sus esperanzas, dado que seguiría sin tener el reconocimiento de cinco Estados miembros de la UE. James Ker-Lindsay, investigador de la London School of Economics, ha hablado con *esglobal* y ha reiterado ese aspecto: “La realidad es que Serbia no se incorporaría a la Unión Europea sin reconocer a Kosovo. La UE no querría encontrarse con otra situación como la de Chipre. Si acepta a Serbia sin que reconozca a Kosovo y resuelva todas las disputas pendientes, estaremos en una situación [en la que] otros países harían lo mismo y, de pronto, volvería a saltar a primer plano una cuestión territorial. No creo que la UE quiera correr ese riesgo”.

El segundo resultado posible es la firma de un acuerdo amplio sobre la plena normalización de las relaciones con o sin reconocimiento mutuo oficial. Serbia está [dando a entender](#) que está

dispuesta a hacerlo siempre que obtenga algo serio a cambio. No está claro todavía qué podría ser, pero se puede suponer que Belgrado confía en tener garantías más firmes de que entrará en la UE, por ejemplo, de aquí a 2025, y que la minoría serbia en Kosovo tendrá mejor garantizada su seguridad. Se cree que este país busca la autonomía política y territorial de la parte norte de Kosovo. El sociólogo político de la Universidad de Edimburgo Gezim Krasniqi opina que la normalización con o sin reconocimiento es la opción más probable. Pero, según ha explicado a *esglobal*, está por ver cómo va a llevarla a cabo Serbia con su sistema legal. “No está claro cómo se organizará desde el punto de vista legal, si mediante cambios en la Constitución o aprobando una ley especial que reconozca la existencia separada de Kosovo y, al mismo tiempo, reitere los derechos de Serbia en Kosovo”.

Casi todos los observadores parecen pensar que la normalización sin reconocimiento formal, por la que Serbia aceptaría que Kosovo es un Estado y tiene derecho a entrar en las organizaciones internacionales —empezando por la ONU—, pero sin aceptar oficialmente su independencia, es una posibilidad más realista. BPRG dice que todo dependerá en gran parte de la capacidad de la UE para ejercer presión sobre las dos partes y ofrecer recompensas claras, en forma de hojas de ruta y calendarios concretos para la integración en la UE, a cambio de su cooperación y sus concesiones. La opción de normalización sin consentimiento está basada en el llamado “modelo alemán”, que ofreció a las partes en 2007 el entonces representante de la UE en las negociaciones, [Wolfgang Ischinger](#), pero que fue rechazado. En esta hipótesis —basada en el acuerdo al que llegaron en su día las dos Alemanias—, no se sabe todavía si los cinco miembros de la UE que no reconocen a Kosovo cambiarían de opinión. El ministro alemán de Asuntos Exteriores, Sigmar Gabriel, [dijo](#) hace poco que su país haría un esfuerzo para convencerles de que lo hagan. El doctor Krasniqi cree que solo sería posible si Kosovo obtiene un puesto en la ONU: “Si Kosovo entrara en la ONU, es de esperar que los miembros de la UE que no lo reconocen seguirían el ejemplo y sí lo reconocerían. Sin embargo, si el nuevo acuerdo no incluye un puesto en la ONU, será difícil que España cambie de actitud”. James Ker-Lindsay está de acuerdo en que, a largo plazo, el pleno reconocimiento es lo único que puede funcionar: “No puedo creer que España acepte a Kosovo mientras Serbia no lo reconozca. De hecho, la posición española se ha endurecido más en los últimos años, sobre todo con lo que vimos en Cataluña. Hubo un tiempo en el que Chipre era el país más inflexible y España era algo más moderada. Pero ahora se han cambiado los papeles: España tiene una postura extremadamente dura sobre Kosovo, y me parece que la mantendrá mientras éste no llegue a un acuerdo firme con Serbia”.

En esta misma hipótesis, también está por ver si el hecho de que Belgrado aceptara no impedir la solicitud de Kosovo de entrar en la ONU serviría para que automáticamente los rusos, y tal vez los chinos, levantaran su veto en el Consejo de Seguridad. James Ker-Lindsay cree que, en

el caso de Rusia, no se puede dar por descontado que levanten su veto: “Lo cierto es que a Moscú no le interesa que se resuelva Kosovo ni que se resuelva Chipre. Lo que da a Rusia poder sobre Serbia y Chipre es que tiene ese derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Si Belgrado reconoce a Kosovo y dice: ‘Vale, de acuerdo sois independientes, podéis entrar en la ONU’, ¿verdaderamente querría Moscú *ser más papista que el papa*? Es posible que en estos tiempos sí, porque tiene otras preocupaciones como Osetia del Sur, Abjasia e incluso Crimea”.

Por último, la tercera opción prevé la plena normalización con reconocimiento mutuo y reajuste de la frontera, de forma que el norte de Kosovo, de predominio serbio, pasaría a formar parte de Serbia y las partes de etnia albanesa del Valle de Presevo en Serbia se incorporarían a Kosovo. Dado que en estas regiones hay unos límites étnicos muy definidos, esta transferencia no supondría ningún gran trasvase de población, y reforzaría la homogeneidad étnica de los dos países. Esta alternativa cuenta con bastantes partidarios en Belgrado y, en menor medida, Prístina, si bien implica un posible riesgo de desestabilizar toda la región. Un acuerdo de intercambio de territorios como ese solo sería posible después de que los dos países se hayan reconocido mutuamente. Daría a Kosovo el pleno reconocimiento por parte de Serbia y la plena soberanía internacional, y permitiría una integración más real de los restantes serbios en el sistema kosovar. Como sería una solución acordada por las dos partes, no violaría ninguna norma internacional (por ejemplo, el Acta Final de Helsinki). Aun así, BPRG opina que un acuerdo así es poco probable, porque representaría una importante desviación de la tradicional política de Estados Unidos y la UE de preservar las fronteras por miedo a que se abra la caja de Pandora de otras reivindicaciones similares en Europa.

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia

Fecha de creación

11 mayo, 2018