

KOSOVO Y UNIÓN EUROPEA: UNA SECESIÓN PLANIFICADA *

Araceli MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS Y SU APLICACIÓN A SERBIA.—2.1. Cuando se postulaba el respeto a la integridad territorial de Serbia y la Resolución 1244 como marco legal específico.—2.2. Cuando la Declaración Unilateral de Independencia (DUI) era inaceptable para la UE.—3. LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA.—3.1. El caso sui generis. El rechazo a la secesión como castigo en la práctica de la UE.—3.2. Reconocimiento de facto o implícito de Kosovo por la UE y los criterios del Consejo para el reconocimiento de Estados.—4. LA PERSPECTIVA EUROPEA DE KOSOVO.—4.1. El Equipo de Planificación (EPUE Kosovo).—4.2. La creación de EULEX Kosovo. Su dudosa legalidad a la luz de la Resolución 1244 y el Acuerdo de los Seis Puntos.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

1. La acción exterior de la Unión Europea (UE) ha conocido frecuentes casos de discrepancias entre los Estados en relación con situaciones y conflictos diversos. En unas ocasiones, la diferente percepción de las amenazas, en otras, la evaluación de intereses y el mantenimiento de alianzas ya sean históricas, estratégicas o económicas, ha llevado a los Estados miembros de la Unión a escenificar la fragmentación intraeuropea y con ella la incapacidad de actuar de la UE como tal (Irak, Oriente Medio...). La división de opiniones

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación financiado por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León (Grupo de Excelencia, Gr. 247, 2008-2010); la autora también

se saldó con la inacción de la Unión. Sin embargo, en relación con el conjunto de hechos protagonizados por la UE, que rodean el antes y el después inmediato de la Declaración Unilateral de Independencia (DUI) de Kosovo, lo que llama la atención de las enfrentadas posiciones mantenidas por los Estados (22 a favor de la independencia, 5 en contra —España, Grecia, Chipre, Rumanía y Eslovaquia—) es que esa desunión no fue óbice para una intensa actuación política, diplomática y económica de la estructura institucional de la UE a favor de la independencia de Kosovo. Examinaré la posición de la UE sobre los grandes principios que rodean este caso, para adentrarme después en la práctica real.

2. EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LA PRÁCTICA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS Y SU APLICACIÓN A SERBIA

2. La Resolución 1244 de 10 de junio 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Resolución CSNU)¹ remite al Acta final de Helsinki para defender la imposibilidad de alterar las fronteras de los Estados europeos. La Unión Europea había manifestado en el art. 11 del Tratado de la Unión Europea (art. 21 tras la reforma de Lisboa) su vinculación a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios del Acta Final de Helsinki y la Carta de París, «incluidos los relacionados con las fronteras exteriores». Los principios del Acta de Helsinki formaban parte, pues, del marco aplicable y establecen el respeto a la integridad territorial de todos los Estados europeos y la inviolabilidad de sus fronteras, en calidad de *right inherent in sovereignty*, sin que prevea excepción alguna o casos especiales o únicos que puedan prevalecer sobre el respeto a la integridad territorial². Se reconoce, pues, que el Derecho internacional establece dos condiciones concurrentes para una modificación de fronteras: por medios pacíficos y por acuerdo. El principio de la intangibilidad de las fronteras sólo conocía excepciones fundadas en el acuerdo de las partes interesadas. A su vez, la Unión Europea acordó en 1991 las «Líneas de actuación a propósito del reconocimiento de nuevos Estados en Europa Oriental y en la Unión Soviética»³ reforzando dicho principio en la práctica convencional e institucional europea sin prever excepciones ni regímenes especiales no consentidos por todas las partes.

está integrada en el proyecto de investigación «Las relaciones entre la UE y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz» (DER 2008-05419/JURI).

¹ S/RES/1244 (1999), de 10 de junio de 1999.

² Se añade que: «*Their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement*», http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf.

³ El punto 3 exige «el respeto a la inviolabilidad de todas las fronteras que pueden ser modificadas sólo por medios pacíficos y por común acuerdo» (Reunión Ministerial Extraordinaria de Cooperación Política Europea de 16 de diciembre de 1991, en *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior española*, 1991, pp. 915 y 916).

2.1. Cuando se postulaba el respeto a la integridad territorial de Serbia y la Resolución 1244 como marco legal específico

3. Las instituciones de la Unión Europea han apoyado durante mucho tiempo, antes y después de la Resolución 1244, el respeto a la integridad territorial de Serbia en relación con Kosovo. Así, desde 1998 el Parlamento Europeo tomó una posición clara a favor de una solución negociada dentro de la antigua R. F. de Yugoslavia:

«Destacando una vez más que la única forma aceptable para resolver la crisis de Kosovo es un diálogo pleno y sincero sobre el futuro estatuto de Kosovo, destinado a crear una *situación especial con un amplio grado de autonomía en el marco de la República Federal de Yugoslavia*, entre el régimen de Belgrado y los representantes de la población de Kosovo [...]»⁴.

Posición reiterada poco después⁵. En una posterior Resolución el Parlamento Europeo volvió a afirmar la necesidad de respetar la integridad territorial de Serbia:

«4. Está convencido de que una solución política duradera debe basarse en una amplia autonomía de Kosovo *garantizada internacionalmente dentro de las actuales fronteras de la Federación de Yugoslavia* [...]»⁶.

No había lugar a dudas de que, aun conociéndose ampliamente las numerosas y graves violaciones a los derechos humanos de Serbia, el Parlamento Europeo estimaba que ello no afectaba a su integridad territorial y que la superación del conflicto necesitaba de la negociación y del acuerdo político. El Parlamento Europeo enérgicamente lo volvía a recordar en 2000 y 2001⁷.

4. También el Consejo Europeo hizo numerosas declaraciones en las que vinculaba el futuro de Kosovo al respeto a la integridad territorial de lo que hoy es Serbia⁸. Aunque los acuerdos de Rambouillet han sido utilizados para

⁴ Resolución de 18 de junio de 1998, *Diario Oficial (DO) C 210*, de 6 de julio de 1998, p. 225 (cursiva añadida).

⁵ «Subrayando una vez más que el único modo aceptable de resolver la crisis de Kosovo es un *diálogo pleno y significativo* sobre el futuro estatuto de Kosovo, orientado a un estatuto especial con un amplio grado de autonomía en el marco de la *República Federal de Yugoslavia*, entre el régimen de Belgrado y los representantes de la población de Kosovo [...]», Resolución de 10 de julio de 1998, *DO C 292*, de 21 de septiembre de 1998, p. 134 (cursiva añadida).

⁶ Resolución de 15 de abril de 1999, *DO C 219*, de 20 de julio de 1999, p. 401 (cursiva añadida).

⁷ «[...] que toda solución de la crisis deberá *respetar las fronteras actuales* de los Estados de la zona; pide, por tanto, la *estricta aplicación de la Resolución 1244* de las Naciones Unidas en todas sus partes [...]», *DO C 276*, de 1 de octubre de 2000, p. 277 (cursiva añadida). De forma similar en la Resolución de 15 de marzo de 2001 (*DO C 343*, de 5 de diciembre de 2001, p. 265).

Contrasta tanta fe en el Derecho internacional (una fe de ida y vuelta según soplen los vientos de la conveniencia política) con la volubilidad del Parlamento Europeo cuando años más tarde anima a que se acepte la secesión de Kosovo y se le reconociera como Estado sin esperar a que la propia Corte Internacional de Justicia se pronunciara sobre la legalidad de la DUI de Kosovo (Resolución del PE, de 5 de febrero de 2009, sobre Kosovo y el papel de la UE, *DO C 067*, E. de 18 de marzo de 2010, p. 126).

⁸ Así en las Conclusiones de su reunión en Berlín el 24/25 de marzo de 1999 declaraba refiriéndose a las negociaciones de Rambouillet que: «Este proyecto de acuerdo, que firmaron los albanokosovares en París, reúne los siguientes requisitos: basándose en *la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia*,

apoyar la legalidad de la Declaración Unilateral de Independencia (DUI) en la medida en que se referían a la necesidad de fundarse en la voluntad popular, en tales Acuerdos también se proclamaba que Yugoslavia conservaría, entre otras materias, su autoridad sobre la integridad territorial⁹. Por ello, el Consejo Europeo declaraba en 1999 que:

«El único objetivo de la comunidad internacional es encontrar un futuro político para Kosovo basado en la soberanía y en la *integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia*, que responda a los deseos y aspiraciones de toda la población de Kosovo [...]»¹⁰.

Al término de la acción militar desencadenada por la OTAN sobre Serbia sin la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Consejo Europeo expresó su compromiso para «asumir un *papel dirigente* en los esfuerzos de reconstrucción de Kosovo» y se refería *expressis verbis* a la «provincia» proponiendo que «para ello deberá establecerse, en el marco de la solución política, una administración provisional *de la provincia*, eficaz y con competencias claramente definidas»¹¹.

5. Con posterioridad a la aprobación de la Resolución 1244, las instituciones políticas de la UE mantuvieron una línea de aparente y formal vinculación al régimen internacional establecido para Kosovo y en todos sus actos han mencionado dicha Resolución de forma tan escrupulosa como mimética en su calidad de marco legal fundamental en el que situar cualquier acción en Kosovo. Al fin y al cabo, juntar palabras repetidas como mantras y aparentar corrección política ha resultado demasiado fácil y fructífero. Así, el Consejo Europeo declaró su compromiso de exigir el cumplimiento de la citada Resolución y no sólo de algún aspecto a conveniencia¹². El respeto a la integridad territorial de la antigua República de Yugoslavia y a la intangibilidad de sus fronteras fue expresado en reiteradas ocasiones, así en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000¹³.

otorga a Kosovo un alto grado de autogobierno, garantiza los derechos humanos individuales de todos los ciudadanos de Kosovo según los más altos estándares europeos, contempla amplios derechos para todas las comunidades nacionales que viven en Kosovo y sientan las bases para la necesaria reconstrucción de esta región devastada por la guerra».

⁹ UN Doc. S/1999/648, Rambouillet Accords, Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, de 7 de junio de 1999.

¹⁰ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999, Parte III, Declaraciones sobre Kosovo (cursiva añadida).

¹¹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, párr. 65 (cursiva añadida).

¹² «Todas las partes deben aplicar todos los aspectos de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, párr. 61.

¹³ «Sólo podrá alcanzarse una estabilidad duradera en la región teniendo en cuenta los legítimos intereses de los países vecinos de la RFY *con pleno respeto de la integridad territorial y de las fronteras actuales*» (cursiva añadida), *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, párr. 53. También en el marco amplio de una declaración sobre los Balcanes Occidentales, sin la menor referencia a casos especiales o únicos, «Recuerda su firme adhesión a los principios de inviolabilidad de las fronteras, de integridad territorial y soberanía de los países de la región» (*Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001, párr. 65 y anexo III).

6. En normas de Derecho derivado aplicables a Kosovo, el Consejo de la UE ha reconocido la vinculación de ese territorio como una parte de Serbia. Por ejemplo, en el preámbulo de una Decisión el Consejo se refiere a la Resolución 1244 diciendo que está

«encaminada, en espera de una solución definitiva, al establecimiento de un grado sustancial de autonomía y autogobierno en Kosovo *dentro de la ex República Federal de Yugoslavia*»¹⁴.

Durante algún tiempo la Comisión Europea tuvo cierto cuidado al encuadrar a Kosovo como «Serbia/Kosovo» en el sentido de que Kosovo era parte de Serbia¹⁵. Incluso se reconoce que en el sistema jurídico de Kosovo se aplican normas del Derecho de «Yugoslavia» anteriores al 22 de marzo de 1999¹⁶. En el posterior Reglamento sobre la misma materia¹⁷ la Comisión rompe esa relación territorial antes de la secesión unilateral misma y se refiere al «Territorio aduanero de Kosovo», sin mención a Serbia, que viene manteniendo. Resulta sorprendente, aunque también es paradigmático del doble lenguaje y juego de la UE, que el mismo día en que se producía la unilateral independencia de Kosovo, el Consejo aprobaba una Decisión en la que en el título mismo se refiere a «Serbia, *incluido Kosovo*» a fin de preparar su integración en la Unión Europea. Se refiere a las autoridades competentes de Serbia y Kosovo (preámbulo) y en el articulado a «Serbia, *incluido Kosovo* conforme a la RCSNU 1244» (art. 1) y en su anexo I utiliza ese ambiguo lenguaje dando la impresión de hablar de un *solo* país¹⁸.

2.2. Cuando la Declaración Unilateral de Independencia era inaceptable para la UE

7. El Consejo Europeo había rechazado en 2005, en apariencia de forma clara y contundente, una solución unilateral, tal como la adoptada finalmente por las autoridades provisionales de Kosovo en 2008; entonces, el Consejo Europeo marcaba una línea infranqueable:

¹⁴ Decisión del Consejo de 30 de noviembre de 2006 por la que se concede una ayuda financiera excepcional de la Comunidad a Kosovo, *DO L 339*, de 6 de diciembre de 2006, p. 36 (cursiva añadida).

¹⁵ Reglamento de la Comisión (CE) núm. 2008/2006, de 22 de diciembre de 2006, por el que se establecen para 2007 las disposiciones de aplicación para los contingentes arancelarios de los productos de «*baby beef*» originarios de Croacia, Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, Montenegro y Kosovo, *DO L 379*, de 28 de diciembre de 2006, p. 110.

¹⁶ «*The legal system in Kosovo is regulated by a mixture of legislation adopted by PISG, UNMIK regulations and administrative directions, and Yugoslav laws in place before 22 March 1989*», Commission Staff Working Document, *Kosovo (under UNSCR 1244) 2008 Progress Report*, de 5 de noviembre de 2008, COM (2006) 674 final, p. 5.

¹⁷ *DO L 344*, de 28 de diciembre de 2007, p. 6.

¹⁸ Decisión del Consejo, de 18 de febrero de 2008, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Serbia, *incluido Kosovo* tal como se define en la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244 (RCSNU 1244), de 10 de junio de 1999 [...] (*DO L 80*, 19 de marzo de 2008, p. 48, cursiva añadida).

«Así pues, *cualquier solución unilateral* o derivada del uso de la fuerza, así como toda modificación del territorio actual de Kosovo, *serían inaceptables*»¹⁹.

Unos meses después, el Consejo (de Ministros), bajo presidencia del británico Jack Straw, confirmaba el rechazo a cualquier solución unilateral:

«El Consejo ha reiterado que el futuro estatuto de Kosovo debe ser plenamente compatible con los valores y normas europeos, conformarse a los instrumentos y obligaciones jurídicos internacionales y a la Carta de las Naciones Unidas [...] *Cualquier solución unilateral* o derivada del uso de la fuerza, así como toda modificación del territorio actual de Kosovo, *serían inaceptables*. El Consejo Europeo declara por otra parte que la determinación del estatuto de Kosovo deberá reforzar la seguridad y la estabilidad de la región»²⁰.

En dos ocasiones en un mismo año los 27 jefes de Estado o de Gobierno y, luego, sus ministros de Asuntos Exteriores negaban de forma categórica cualquier solución unilateral. Sin excepciones, sin dar cabida a casos especiales o únicos que pudieran derogar el respeto a la modificación de fronteras mediante el acuerdo.

3. LA DECLARACIÓN UNILATERAL DE INDEPENDENCIA

8. Al día siguiente de la Declaración Unilateral de Independencia (DUI), se celebró una reunión del Consejo en la que se hicieron afirmaciones relevantes. Una primera forma parte de la rutina de la UE para revestir su posición: se afirma que Kosovo sigue bajo el régimen de la Resolución 1244. La UE reconoce que la presencia internacional debe continuar a tenor del marco aplicable colectivamente a Kosovo. La segunda afirmación es implícita: no hay reconocimiento por parte de la UE, lo que evidencia el disenso conocido de cinco Estados miembros que no estaban dispuestos a reconocer al entender que la DUI era un acto de Asamblea de Kosovo que violaba la Resolución 1244. Por ello, se afirma que cada Estado, en su calidad de Estado soberano adoptará la postura que estime pertinente²¹. En este sentido, la Declaración del Consejo de 18 de febrero de 2008 se cierra de forma tal que muestra hasta qué punto las menciones al Derecho internacional no son más que un adorno retórico para la UE: recuerdan su propio olvido al decir que lo que hay que aplicar es la Carta de las Naciones Unidas, y de forma concreta mencionan el principio de la soberanía e integridad territorial²². No tiene ninguna con-

¹⁹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Declaración sobre Kosovo, p. 35 (cursiva añadida).

²⁰ Consejo de la Unión, Sesión núm. 2.687 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones Exteriores), comunicado de prensa núm. 13622/05 (Presse 274), 7 de noviembre de 2005, punto 13 (cursiva añadida).

²¹ «El Consejo observa que los Estados miembros decidirán, de acuerdo con sus prácticas nacionales y el Derecho internacional, acerca de sus relaciones con Kosovo». Consejo de la Unión, Sesión núm. 2851 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (Relaciones exteriores), Comunicado de prensa, Bruselas, 18 de febrero de 2008, 6496/08 (Presse 41), p. 7.

²² «El Consejo reitera la adhesión de la UE a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta final de Helsinki, incluidos el principio de la integridad territorial y todas las Resoluciones

sistencia jurídica ni política la *excusatio non petita* de que se trata de un caso único o sui géneris y que no cabe deducir de él un precedente para el DI consuetudinario (una suerte de *opinio non iuris*).

3.1. El caso sui géneris. El rechazo a la secesión como castigo en la práctica de la UE

9. No era la primera vez que esa referencia aparece en los actos de la UE referidos a Kosovo. Al menos desde 2006 se venía utilizando para facilitar la asimilación de la previsible DUI que venía siendo impulsada desde el centro de las instituciones europeas²³ sin que algunos Estados miembros fueran capaces de ver la estrategia. Siempre se revestía de frases ambiguas y se sublimaba con el futuro de Kosovo en la UE, lo que abrigaba la idea de un futuro Estado independiente²⁴. La UE fue la principal inspiradora de esa calificación para justificar toda una trayectoria de apoyo, obviamente junto con Estados Unidos, a la independencia como la *etapa final*. Para los defensores de la secesión, Kosovo era un *caso único* por ser el último componente de un Estado federal que sucesivamente se ha ido disolviendo, por las graves violaciones a los derechos humanos en el pasado y por haber estado sometida

del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Consejo subraya su convicción de que ante el conflicto de la década de los años noventa, y el prolongado periodo de administración internacional con arreglo a la RCSNU 1244, Kosovo constituye un caso sui géneris que no pone en tela de juicio estos principios y resoluciones» (*loc. cit.*, p. 7).

²³ «La UE tendrá un importante papel que desempeñar en la Resolución de la cuestión del estatuto y su aplicación, una vez lo haya acordado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Resolución de la cuestión del estatuto debe ser política y jurídicamente clara y establecer un panorama para el desarrollo futuro de Kosovo. La cuestión del estatuto de Kosovo es sui géneris, y por tanto no establece ningún precedente» [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007. Incluido en anexo el informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros*, COM (2006) 649 final, de 8 de noviembre de 2006].

Esa calificación pasó al *Plan Ahtisaari* en 2007 [S. 2007/168, párr. 15 y también en la Declaración de Independencia de Kosovo (preámbulo, párr. 6, de la propia Constitución de Kosovo)]. También se incluyeron en unas Conclusiones del Consejo Europeo varias semanas antes de ser proclamada unilateralmente la independencia por las Autoridades Provisionales de Kosovo. «El Consejo Europeo reafirma su convicción de que la Resolución del estatuto pendiente de Kosovo constituye un caso *sui generis* que no establece ningún tipo de precedente» (*Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, Bruselas, 14 de diciembre de 2007, 16616/1/07 REV 1, párr. 69).

Como se ha señalado no sin ironía, «la Asamblea de Kosovo comunica al mundo que ellos serán los últimos» en lograr la independencia de ese modo, al tiempo que se preguntan con lógica «¿qué o quién nos asegura que los que cerraron los ojos a la legalidad una vez no volverán a hacerlo otra en una situación parecida o que así les parezca...?» (GUTIÉRREZ ESPADA, C., y BERMEJO GARCÍA, R., «Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones», Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* núm. 41/2008, 24/09/2008, p. 5).

Véase, entre la amplia doctrina que niega el «caso único», CORTEN, O., «Déclarations unilatérales d'indépendance et reconnaissances prématures du Kosovo à l'Ossetia du sud et à l'Abkhazie», *RGDIP*, 2008, pp. 721 y ss. Esta calificación será tratada adecuadamente por otros autores en este mismo número de la *Revista Española de Derecho Internacional*.

Véase el Informe del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina sobre impacto del precedente kosovar abierto por el Dictamen de la CIJ de 22 de julio en la República de Srpska (S/2010/575 de 8 de noviembre de 2010, pp. 3 y 7, o párrs. 9, 25 y 87).

²⁴ Véase el apartado 4 de este mismo trabajo sobre el señuelo de la perspectiva europea.

a administración internacional durante largo tiempo²⁵. Esa afirmación busca relacionar la DUI de la Asamblea de Kosovo y su reconocimiento como Estado con el contexto de las violaciones gravísimas y sistemáticas que durante varios años causó la antigua Yugoslavia en su provincia y que precedieron a la invasión por la OTAN. Lo grave de esa relación es que parece deducir que constatadas tales violaciones a los derechos humanos el apoyo a la secesión del territorio que los sufrió y el reconocimiento de su independencia es la sanción o castigo que debe soportar el Estado que los causó.

10. Durante el procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) varios Estados miembros de la UE reprocharon a España²⁶ que había aceptado esa calificación que llevaba implícita la justificación de la independencia en varias reuniones del Consejo²⁷. Ahora bien, sin salvar la cara a los mudos representantes de España en el Consejo de la Unión, hay que entender que si es un caso especial o sui géneris no es para exceptuar la aplicación de toda regla de Derecho (posición de los defensores de la DUI), sino porque le son aplicables específicas reglas derivadas de la Resolución 1244, aunque es obvio que España debió haber hecho constar su oposición desde la primera vez que se incluyó por la Comisión (ya en 2006) y por el Consejo. Las reglas específicas que lo hacen sui géneris son, además de la administración internacional, la obligación de participar en el proceso y solución política y un arreglo definitivo bajo supervisión de UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo) y decisión final del Consejo de Seguridad para poner fin a la supervisión y presencia internacional, tal como exige la Resolución 1244. Lo que fue muy grave y criticable es que España (y los otros Estados que la estimaban contraria a la Resolución 1244) tomaran nota de que la DUI respetaba los contenidos materiales del *Plan Ahtisaari*, aunque sin mencionarlo, dando su aquiescencia a la secesión propugnada por dicho Plan.

11. Jurídicamente no es un caso singular pues no es el único caso con una larga presencia de Naciones Unidas precedido de graves violaciones a los derechos humanos. Es muy dudoso que esa calificación a la defensiva del

²⁵ Entre las numerosas Exposiciones escritas y Comentarios escritos ante la CIJ de los Estados intervinientes que alegan sobre el *caso único*, véase *Written Statement* (en adelante, WS) United Kingdom, párrs. 9 y ss., *Written Comments* (en adelante, WC) United Kingdom, párrs. 11 y ss.; WS Germany, pp. 26 y ss.; WS Ireland, párr. 6; WS Estonia, pp. 11 y ss.; WS Luxembourg, párr. 5 y ss., etc. (todos ellos se encuentran en la web de la CIJ).

²⁶ Para Luxemburgo tal carácter (sui géneris) era independiente del reconocimiento pues los que no habían reconocido al menos habían aceptado ese carácter (*léase entre líneas*, España) y cita la declaración por unanimidad del Consejo de la UE de 17 de febrero de 2008 (WS Luxembourg, párr. 8). El Reino Unido reprocha la actitud silente de España en WS United Kingdom, párr. 17, y también lo hizo en el Consejo de Seguridad, S/PV.5839, p. 14, párr. 119. Para Alemania: «*In fact, it would seem that the uniqueness of the Kosovo situation is a feature that unites proponents and detractors of Kosovo's Independence alike. Thus, EU Foreign Ministers, while not being able to agree on recognition of Kosovo, did agree on the sui generis character of the Kosovo issue*», WS Germany, p. 26, y WC, p. 6.

²⁷ Son los citados Consejos de 14 de diciembre de 2007 y de 18 de febrero de 2008, en los que estuvo representada por dos «mudos y sordos», el Ministro de Asuntos Exteriores y el Secretario de Estado para la Unión Europea.

Consejo Europeo y del Consejo pueda tener alguna oponibilidad internacional. Sin entrar en su carácter de precedente para movimientos secesionistas, como suscitara una interpelación en el Parlamento Europeo²⁸, lo que es claro es que favorece la inestabilidad internacional y los intereses de aquellos Estados o grupos que han ocupado ilegalmente territorios o que han usado la fuerza armada y las violaciones de los derechos humanos para conseguir sus propósitos secesionistas. Lo cierto es que las violaciones flagrantes del régimen autocrático de S. Milosevic no fueron castigadas con la secesión en la Resolución 1244, sino con una administración internacional y el mantenimiento de la integridad territorial de Serbia. La Corte Internacional de Justicia nunca hizo mención de esta consideración de Kosovo como caso único o sui generis en su Dictamen de 22 de julio de 2010.

12. Lo grave es que la secesión unilateral de Kosovo y su reconocimiento como Estado se plantearon en 2008 contra un régimen democrático estable en Serbia, respetuoso con los derechos de todos los ciudadanos, abierto a la más extensa autonomía de Kosovo y en vías de preparar su integración en la UE. La gravedad del precedente de Kosovo es que su independencia unilateral en violación de la integridad territorial y de la intangibilidad de las fronteras en Europa se admite por una amplia mayoría de Estados de la UE en relación con un Estado plenamente democrático como era Serbia en 2008 y sigue siéndolo, en el marco de su «perspectiva europea», y como castigo por hechos del pasado de un régimen autoritario. Además, la secesión como castigo no ha sido la práctica de las instituciones europeas²⁹ en otros Estados en los que había aspiraciones secesionistas y violaciones de derechos humanos, tales como Macedonia o en la fragmentada Bosnia-Herzegovina. Además, cuando hubo serias y graves violaciones a los derechos humanos, fomentar o planificar la secesión no fue la respuesta de la UE (por ejemplo en Timor o Sudán), sino procesos de solución pacífica (Etiopía-Eritrea) o simplemente se han estancado en el tiempo (Tíbet, Palestina, Sahara Occidental...) con muestras de una paciencia infinita (superior al medio siglo...) que ha faltado en el caso de Kosovo (siete escasos años de negociaciones) por sumisión a conveniencias políticas de algunos Estados sin ajustarse a Derecho internacional. También en situaciones recientes de gran similitud (Abjasia y Osetia del Sur) la UE respaldó la integridad territorial de Georgia³⁰. Precedentes de

²⁸ Pregunta oral de David Martín al Consejo: «*What message does the Council believe Kosovo's declaration of independence sends to other separatist movements within the European Union?*» (H-0210/08, de 5 de marzo de 2008). La respuesta del Consejo (de 24 de abril de 2008) fue reproducir parte de sus conclusiones del Consejo de 18 de febrero de 2008 y reiterar que: «*Since Kosovo is a unique case, it is not regarded as a precedent for other situations - including situations within the European Union*».

²⁹ Tampoco la del Consejo de Seguridad, como se demuestra en los estudios publicados en esta *Revista*; véanse los artículos de Carlos Jiménez Piernas o de Paz Andrés Sáenz de Santa María.

³⁰ En relación con el apoyo de Rusia, el Consejo proclamó que: «La UE consideraría la ejecución de este proyecto como una grave violación del principio de soberanía y de integridad territorial de Georgia, con el que la UE está inequívocamente comprometida» [Consejo de la Unión Europea, 6165/2/09 REV 2 (Presse 34), de 6 de febrero de 2009].

La existencia de dos estándares legales y conductas zigzagueantes centraba la Pregunta escrita de Andreas Mölzer (del grupo de NI) a la Comisión: «A comienzos de este año, cuando se debatió la inde-

la situación generada por Kosovo los ha habido, pero nunca han ido tan lejos como la Declaración Unilateral de Independencia. La secesión nunca ha sido la respuesta a las violaciones de los derechos humanos en otras ocasiones ni la solución a la subsiguiente falta de acuerdo o solución política por el paso del tiempo, como lo demuestran casos tan diversos como el Tíbet, Palestina o Sahara o Sudán, para los que se rechaza la secesión unilateral³¹.

3.2. Reconocimiento de facto o implícito de Kosovo por la UE y los criterios del Consejo para el reconocimiento de Estados

13. En materia de reconocimientos, formalmente, cabe distinguir entre la posición propia de una amplia mayoría de Estados miembros de la UE y la posición de la Unión Europea misma. En una respuesta a una pregunta parlamentaria la Comisión Europea lo confirmó³². Claro que la cuestión más de fondo es si Kosovo reunía, y si todavía hoy reúne, los requisitos de la esta-

pendencia de Kosovo, a Bruselas no le importaron en absoluto ni la integridad territorial de Serbia ni la Resolución 1244 de la ONU, que declaraba a Kosovo parte de Serbia. Una vez más, la UE mide con doble rasero: en Bosnia, se obligó a que diversos grupos étnicos convivieran en un mismo Estado; en cambio, en Kosovo no sucede lo mismo: allí es legítimo que un grupo étnico se segregue de un Estado existente. Esta incoherencia va aún más allá, precisamente, con la postura de la Unión Europea en el asunto de las provincias secesionistas de Georgia: Abjasia y Osetia del Sur. Después de que Rusia haya reconocido la independencia de ambas regiones...» y se preguntaba si «Es partidaria la UE ahora de la integridad territorial de los Estados como principio del Derecho internacional o no lo es» [...] *Written Question, 30.09.2008 E-5183/08*. La respuesta de la comisaria Ferrero-Waldner en nombre de la Comisión fue la siguiente: «[...] *a peaceful and lasting solution to the conflict in Georgia must be based on full respect for the principles of independence, sovereignty and territorial integrity recognised by international law* [...]» (22 de diciembre de 2008).

Como señala R. Müllerson, ante situaciones comparables, los Estados y las instituciones internacionales usan estas situaciones selectivamente a favor de sus estrechos intereses y nada impide utilizar la práctica de los Estados como precedentes, independientemente de que se esté interesado en verlos como precedentes o no («*Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia*», *Chinese Journal of International Law*, 2009, párrs. 1 y 57).

³¹ Pregunta oral de Georgios Georgiou al Consejo sobre la Franja de Gaza: «*Does the Council of Ministers intend to use the same methods and mechanisms in the case of the Gaza Strip as those used to enable Kosovo to gain its independence?*» (H-0142/08, de 21 de febrero de 2008). La respuesta del Consejo (de 3 de marzo de 2008), sin razonamiento alguno, dice que no son comparables.

Y otra nueva pregunta parlamentaria sobre Palestina y Kosovo de Kyriacos Triantaphyllides a la Comisión: «[...] *the only way of helping Palestine is if it unilaterally declares the independence, as did Kosovo, of the 22% of its territory not under Israeli occupation. What are the Commission's views on that theory?*» (E.2080/08, de 15 de abril de 2008). La respuesta dada por la comisaria Ferrero-Waldner, «*The Commission believes that a two-state solution arrived at through negotiation rather than unilateral declaration is the best way to guarantee both Israel's security and the legitimate rights of the Palestinians* [...]» (30 de mayo de 2008).

En el conflicto de Sudán hay una reivindicación secesionista por parte del Sudan People's liberation Movement/Army (SPLM/A); sin embargo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2009, sobre el cuerno de África, muestra la preocupación ante el peligro de secesión en Sudán, P6_TA-PROV(2009)0026.

Como es sabido, la Corte Internacional de Justicia rehusó entrar en la cuestión (párrs. 82-83).

³² Marios Matsakis (ALDE) planteó si no hubiera sido más sensato seguir dialogando en el seno de la UE hasta lograr una posición común en vez de hacer reconocimientos individualizados (E-1430/08, *DOC 291* de 13 de noviembre de 2008). La respuesta dada por el comisario Olly Rehn se remite al texto de la Declaración del Consejo de 18 de febrero de 2008 (E-1430/08, de 4 de abril de 2008).

talidad. Entre otras cosas no controlaba la zona norte, que era administrado de facto por Serbia, y ni la UNMIK ni EULEX tienen un acceso regular a esas poblaciones o no las tenían en la fecha de la secesión³³. Por otra parte, el estatuto de Kosovo bajo administración internacional ha condicionado sus actuaciones, la sumisión a la UNMIK y la asunción de actividades públicas con la presencia y despliegue de la misión EULEX hacen difícil considerarlo como un Estado dotado de organización propia y soberanía³⁴. Kosovo no asegura la totalidad de sus relaciones con terceros Estados ni la administración de justicia ni la policía, y las normas que se aplican son un conglomerado de normas de la antigua Yugoslavia y de UNMIK. La CIJ rechazó entrar en la cuestión por no ser objeto de la consulta sometida por la Asamblea General, pero ello no impide tener en cuenta esa ausencia de criterios de estatalidad para juzgar como una acción ilegal y precipitada de una mayoría de Estados de la UE y de la propia UE al aceptar y relacionarse con un ente que no posee los elementos esenciales de un Estado.

14. Tampoco parece que las instituciones de la UE se atuvieran a las propias normas o criterios adoptados en las «líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética» de 1991³⁵. Tales criterios, que se deduce son cumulativos, se refieren a que los nuevos Estados «se constituyan sobre una base democrática, acepten las obligaciones internacionales pertinentes y se comprometan de buena fe en

³³ WELLER, M., *Contested Statehood. Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford University Press, 2009, p. 282. Entre otros, estiman que no se reúnen los requisitos de la estatalidad: GOIA, A., «Kosovo's Statehood and the role of recognition», *Italian YIL*, 2008, p. 12; INGRAVALLO, I., «Il Kosovo tra l'amministrazione delle Nazioni Unite e le prospettive di ammissione all'unione europea», *Studi sull'integrazione europea*, 2010, vol. 5, p. 538; TANCREDI, A., «Neither Authorized nor Prohibited? Secession and International Law after Kosovo, South Ossetia and Abkhazia», *Italian YIL*, 2008, pp. 37 y ss.

³⁴ En un Informe de noviembre de 2008, varios meses después de la DUI, la Comisión afirma que las autoridades provisionales de Kosovo no pueden conducir por sí mismas los asuntos que les concierne. Si con anterioridad a la declaración unilateral, era UNMIK quien representaba y negociaba acuerdos internacionales en nombre de Kosovo, esa situación se ha mantenido al menos en buena medida y a pesar de las dificultades suscitadas por las autoridades de Kosovo, como lo muestra el informe de la Comisión europea que abarca hasta octubre de 2008, en el que se reconoce que UNMIK, ante el rechazo de terceros Estados a Kosovo, es la signataria en nombre de Kosovo [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Estrategia y retos principales de la ampliación (2008-2009)*, Bruselas, de 5 de noviembre de 2008, COM (2008) 674 final, p. 127].

Todavía en 2009 la Comisión decía que «Los desacuerdos relativos a la participación de Kosovo en reuniones, iniciativas y acuerdos regionales se están convirtiendo en un obstáculo a la cooperación regional». La Comisión reconoce que «subsisten retos importantes como el Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, la consolidación de la capacidad administrativa, la protección de la minoría serbia y otras, y la mejora del diálogo y la reconciliación entre las comunidades» [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)*, Bruselas, 14 de octubre de 2009, COM(2009) 533 final pp. 7 y 16].

En un nuevo Informe de 2010, la Comisión estima que «en su proceso de aproximación a la UE, Kosovo necesita que a la adopción de legislación acompañen la aplicación y el cumplimiento adecuados [...] Kosovo no está listo todavía para negociar y aplicar un acuerdo comercial...» [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Kosovo: avanzar en la realización de la perspectiva europea*, Bruselas, 17 de diciembre de 2009, COM(2009) 534 final/2, pp. 4 y 9]. Igual de esclarecedor es el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la falta de control todavía en 2010 sobre el territorio y su dependencia de EULEX (S/2010/562 de 29 de octubre de 2010).

³⁵ Citada en nota 3.

un proceso pacífico y negociado». Es más que obvio que este último criterio no se reúne, al igual que el del respeto a los derechos humanos y «la garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías»³⁶. Además, las Directrices de 1991 exigen del nuevo Estado, entre otros, «el respeto de la inviolabilidad de los límites territoriales que sólo pueden ser modificados por medios pacíficos y de común acuerdo». También se aseveraba que «La Comunidad y sus Estados miembros no reconocerán aquellas entidades que resultaran de una agresión». Precisamente, el estatuto internacional de Kosovo que le condujo a la independencia fue consecuencia de una agresión armada no autorizada por la ONU, su declaración de independencia no fue de mutuo acuerdo con el Estado soberano que la ostentaba y no fue fruto, precisamente, de una autodeterminación constitucional. En definitiva, el conjunto de requisitos exigidos por la UE no se reunían en la Declaración unilateral del 17 de febrero de 2008³⁷. Aunque no se hace un reconocimiento de Kosovo por parte de la UE, en la práctica el comportamiento de las instituciones ha sido tratar y mencionar a Kosovo como si fuera un Estado antes y después de 2008. El viaje del Alto Representante para la PESC a Kosovo, Javier Solana, dos días después de la DUI (el 19 de febrero de 2008) y su recibimiento triunfal es francamente revelador del apoyo de la UE y de su instrumentalización por un conjunto de Estados a favor de sus posiciones particulares arrollando a la minoría en una cuestión que exigía unanimidad.

³⁶ Amén de saber si las bases eran democráticas asentándose el nuevo Estado en dos grupos armados reputados como organizaciones criminales que después de 1999 mantuvieron sus actividades delictivas. El propio Parlamento Europeo condenó reiteradamente la violencia contra personas y bienes serbios en el norte de Kosovo causados por acciones brutales de los «albanokosovares»: «Pide a todas las partes que cooperen plenamente con la KFOR [...], poniendo fin por tanto a toda violencia étnica de cualquier procedencia, y que se esfuercen en caminar hacia la reconciliación entre todos los sectores de la sociedad» (Resolución PE de 7 de octubre de 1999, DO C 107, de 13 de abril de 2000, p. 108).

También sufrieron esa violencia las tropas de la ONU y su personal civil como se constata en la Resolución de 18 de noviembre de 1999: «Alarmado por el comportamiento mostrado por la dirección del antiguo Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) [...], al crear hechos consumados sin tener en cuenta la autoridad legal de la UNMIK [...] Condena firmemente los recientes actos de violencia contra la población serbia de Kosovo y pide a los líderes de la comunidad albanokosovar que respeten plenamente la Resolución 1244 de las Naciones Unidas [...]» (DO C 189, de 7 de julio de 2000, p. 236. Nueva condena de actos violentos de los extremistas albaneses en la Resolución de 14 de diciembre de 2000, DO C 232, de 17 de agosto de 2001, p. 352).

Otro grupo armado albanokosovar fue objeto de fuertes críticas del Parlamento Europeo: «Profundamente preocupado por la continuada presencia de tropas bien pertrechadas de la UCK y la negativa de esta organización a deponer las armas» por lo que «[...] pide además a todas las autoridades oficiales afectadas que aislen a todos los grupos extremistas y nacionalistas cuyas acciones provoquen una escalada de tensión en la zona» (Resolución PE de 15 de marzo de 2001 sobre la situación en los Balcanes, especialmente en la frontera de Kosovo y la Ex República Yugoslava de Macedonia, DO C 343 de 5 de diciembre de 2001, p. 263). Unos años después la UE y su Parlamento ya habían olvidado que algunos dirigentes del UCK y ELK, a los que se les imputan innumerables crímenes de guerra y de delincuencia organizada, han sido reclamados por la Corte Penal Internacional, fueron los que proclamaron en 2008 la independencia bajo el impulso (*soberano*) de la UE.

³⁷ En una interpelación parlamentaria, un eurodiputado afirmaba: «*by accepting the independence of Kosovo, the EU is acting against international law and against its own common position as established in the Declaration of 16 December 1991*» (Written Question, 4 de marzo de 2008, E-1058/08).

4. LA PERSPECTIVA EUROPEA DE KOSOVO

15. La denominada «perspectiva europea» de Kosovo (o de los Balcanes) ha abrigado implícitamente muchos sobreentendidos al referirse a las posibilidades de adhesión de tales Estados, incluido Kosovo en el sentido de que sería indefectiblemente un Estado: al fin y al cabo sólo los Estados soberanos e independientes pueden tener perspectivas de adhesión a la UE. Hasta en la misma Resolución 1244 ya logró la UE introducir ese concepto para ir condicionando el proceso político. Numerosos informes de la Comisión reiteran y desvelan esa idea³⁸. Mediante la promesa de su integración en la UE se ha tratado, incluso, de lograr la sublimación de la ruptura de la integridad territorial de un Estado. Dicha promesa es claro que ha logrado la contención de Serbia a pesar de la ruptura de su integridad territorial³⁹.

4.1. El Equipo de Planificación (EPUE Kosovo)

16. La UE se comprometió a formar parte de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y, de forma especial, con su pilar IV (aspectos sociales y económicos)⁴⁰. El Consejo Eu-

³⁸ La Comisión confesaba ya en 2005 que «En el seno de los organismos competentes que dirigirán las discusiones sobre el estatuto, la Comisión continuará contribuyendo a garantizar que la *perspectiva europea* de Kosovo se convierta en realidad [...] La Comisión continuará ayudando a Kosovo a avanzar hacia la consecución de *sus aspiraciones europeas* [...] el futuro de Kosovo está en las manos de su pueblo y éste no debe escatimar esfuerzos para garantizar la aplicación de las normas, condición esencial para que el *objetivo de integración europea* se convierta en realidad», Comunicación de la Comisión al Consejo, *Un futuro europeo para Kosovo*, Bruselas, de 20 de abril de 2005, COM (2005) 156 final, apartados 4.2 y 8, pp. 6 y 11 (cursivas añadidas). Lo que resulta incomprensible es que los Estados miembros de la UE que más tarde se opusieron al reconocimiento no dedujeran de la práctica de las instituciones de la UE que la actuación de ésta llevaba indefectiblemente a la estatalidad impuesta unilateralmente.

Entre muchos, en el Informe de 2009 se habla de un plan o itinerario para Kosovo «a fin de impulsar los avances hacia la incorporación a la UE» [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Estrategia y retos principales de la ampliación (2009-2010)*, Bruselas, 14 de octubre de 2009, COM (2009) 533 final, p. 4].

Sin embargo, en las Exposiciones y Comentarios escritos ante el CIJ sólo dos Estados se hacen amplio eco de esta perspectiva, WS United Kingdom, párrs. 3, 5, 13, 22, etc.; WC, United Kingdom, párr. 5.

Hasta la brevísima Resolución que da por recibido el Dictamen de la CIJ dedica la mitad de su texto al «camino hacia la Unión» de las partes (Resolución AGNU 64/298 de 9 de septiembre de 2010). Véase nota 74.

³⁹ Un eurodiputado preguntaba si la perspectiva de la adhesión no era un medio de presión para obligar a un Estado soberano a aceptar su partición, y su adhesión el único medio de doblegar su consentimiento para reconocer a Kosovo y reconducir el estatuto de Kosovo en el orden jurídico internacional [*Written question by Adrian Severin (PSE) to the Council (E-6264/08)*, 20 de octubre de 2008].

⁴⁰ Los apartados 10, 11 y 17 de la Resolución 1244 y el 9 de su Anexo 2. Días antes de que se aprobase la Resolución 1244 (10 de junio), el Consejo Europeo hacía hincapié «en la necesidad imperiosa de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptase una Resolución por la que se autorizase la creación de una fuerza internacional de seguridad y la instalación de una administración civil internacional provisional» (*Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, 3 y 4 de junio de 1999, anexo V, p. 77). En ese Consejo Europeo se expresa sin ambages que la UE quiere jugar «un papel dirigente en los esfuerzos de reconstrucción de Kosovo» (ap. 65, cursiva añadida). Algunos grandes Estados de la UE tenían un plan o agenda oculta...

ropeo de octubre de 2003 confirmaba que el diálogo entre Belgrado y Pristina sobre las cuestiones prácticas era una referencia fundamental de la estrategia denominada «las normas primero, el estatuto después» («*standards before status*»), basada en la Resolución 1244⁴¹. El Consejo de la UE adoptó en junio de 2004 la primera Asociación Europea con «Serbia y Montenegro incluido Kosovo, tal como se define en la Resolución CSNU 1244». Como se reconoce en el punto 2 de su anexo:

«El proceso de estabilización y asociación sigue siendo el marco de la trayectoria europea de los países de los Balcanes Occidentales, hasta su futura adhesión. Las principales prioridades determinadas para Serbia y Montenegro incluido Kosovo se refieren a su capacidad para cumplir los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y las condiciones fijadas para el proceso de estabilización y asociación»⁴².

17. La reconducción de los «estándares para Kosovo» hacia los *estándares de la adhesión* se produjo desde enero de 2006 mediante acuerdo entre la Comisión Europea, UNMIK y la Oficina del Primer Ministro de Kosovo, lo que dio lugar a un marco jurídico único para su aplicación y el seguimiento⁴³. En otro documento conjunto para salvar la cara de la UE se repite la cantinela de que no perturbaría el estatuto final de Kosovo⁴⁴. Aun así, durante este proceso quedaba claro que la representación internacional de Kosovo era responsabilidad de UNMIK, como reconoce un Informe de la Comisión Europea⁴⁵.

⁴¹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, 16 y 17 de octubre de 2003, párr. 70. *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004, párr. 74. En un sentido similar, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo, Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Declaración sobre Kosovo, 10255/1/05 REV 1, anexo III, pp. 33-34.

⁴² Decisión del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo, tal como se define en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999, DO núm. L 227, de 26 de junio de 2004, pp. 21-34. *La misma alusión a Kosovo como parte de Serbia se incluye en el art. 21 y anexo II del Reglamento del Consejo* (CE) núm. 1085/2006, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP/IPA), DO L 210, de 31 de julio de 2006.

⁴³ Commission Staff Working Document, *Kosovo (under UNSCR 1244)2006 Progress Report*, 8 de noviembre de 2006, SEC (2006) 1386, pp. 4-5, COM (2006) 649 final, pp. 4-5. Se puede observar los pasos que se estaban dando para fundir los «Standards for Kosovo» con los criterios de Copenhague de 1993 pensados para la adhesión de nuevos Estados.

⁴⁴ UNMIK and Office of European Integration, Agency for European Integration Office of the prime minister Kosovo, *Action Plan for the Implementation of European Partnership*, 2006 (August, 2006) pp. 7, 9 y 12 (http://www.unmikonline.org/eu/docs/EPAP_9_August_2006_eng.pdf).

⁴⁵ «Under UN Security Council Resolution 1244, Kosovo's participation in regional fora and negotiation of international agreements falls under UNMIK authority» [Comunicación de la Comisión al Consejo, *Un futuro europeo para Kosovo*, Bruselas, 20 de abril de 2005, COM (2005) 156 final, apartado 4.2, p. 6]; Commission Staff Working Document, *loc. cit.*, SEC (2006) 1386, pp. 5-6, COM (2006) 649 final, p. 17.

Como se reconocía en la Exposición escrita de España ante la CIJ en relación con el conjunto de acuerdos y planes de estabilización y asistencia: «Aunque todos ellos están llamados a aplicarse directamente en Kosovo, es de destacar que la Unión Europea no ha celebrado ninguno de estos acuerdos directamente con las PISG sino que los ha celebrado con la UNMIK en tanto que institución administradora de Kosovo en virtud de la Resolución 1244 (1999)» (<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15645.pdf>, apartado 50).

18. Otro paso más fue el envío por parte de la UE de un equipo de planificación como avanzadilla o vanguardia de una misión integrada «en el ámbito del Estado de Derecho y de policía» denominado Equipo de Planificación (EPUE Kosovo)⁴⁶ para el que contó con la «invitación» del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas. Sin embargo, el propósito «confesado» de «EPUE Kosovo» era ir desplazando a UNMIK por dos vías: asesorar e influir para que UNMIK fuera transfiriendo competencias a las autoridades locales (art. 1.2) y asumir la transición sin choques entre determinadas tareas de UNMIK y la operación de gestión de crisis (la actual EULEX) (art. 2.3). Se le asignaban misiones atrevidas y en competencia con UNMIK: «establecer el diálogo con la comunidad internacional», seguir de cerca y analizar el calendario de la MINUK para el fin de su mandato (art. 2).

19. Lo grave es que adelantándose a la ejecución del *Plan Ahtisaari*⁴⁷, antes incluso de que pudiera ser aprobado por el Consejo de Seguridad (que nunca lo aprobó) y actuando con notable prepotencia y desprecio al Derecho internacional, la UE creó simultáneamente a EPUE otro equipo, previsto en aquel *Plan*, para una «Posible misión civil internacional» con el propósito no oculto de prescindir de UNMIK. Recomendaba que el jefe de la misión civil internacional sería un nacional de un Estado de la UE, quien «sería el representante de la comunidad internacional nombrado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas» al tiempo que sería el Representante Especial de la UE (RCI/REUE) y asumiría «el papel central»⁴⁸ (preámbulo). Poco

⁴⁶ Acción común 2006/304/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo, DO L 112, de 24 de junio de 2006, p. 19.

De forma retórica en dicha Acción Común se invoca el marco legal (Resolución CSNU 1244) relativo a Kosovo y se reconoce que el papel de la ONU debe permanecer y permanecerá hasta el *vencimiento* de la citada Resolución. Reconoce que la autoridad internacional sobre el terreno son las Naciones Unidas y que esta iniciativa europea tiene la autorización y el beneplácito del Representante Especial del Secretario General (párr. 11).

La Resolución 1244 contempla las presencias civil y militar en numerosos preceptos, si bien en dos de ellos se «descentraliza» su asunción aunque sin renunciar la ONU a su autoridad, control y responsabilidad última (apartado 19, anexo 2). Permite otras presencias «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» (anexo 2, párr. 5)

Esta acción común fue prorrogada y ampliada hasta el 31 de marzo de 2008 (DO L 312, 30 de noviembre de 2007, p. 68) y de nuevo hasta el 14 de junio de 2008 (DO L 75, de 18 de marzo de 2008, p. 78). Estas dos prórrogas incluyen modificaciones a EPUE para ir transformando en EULEX (la tercera prórroga menciona más a EULEX que a EPUE). Desde noviembre de 2007 se autorizó a EPUE a comprarle el material de UNMIK a la vista de su «sustitución» por la UE.

⁴⁷ «Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo» (S/2007/168/Add. 1) o *Plan Ahtisaari*.

⁴⁸ Acción Común 2006/623/PESC del Consejo, de 15 de septiembre de 2006, relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la Unión Europea (Equipo de Preparación MCI/REUE), DO L 253, de 16 de septiembre de 2006.

La independencia de Kosovo estuvo planificada por la UE al menos desde esta época independientemente de la suerte del *Plan Ahtisaari* que se da por seguro que será (aceptado por todas las partes o) impuesto por una de ellas, como llegó a suceder en 2008. En efecto, todos los considerandos del preámbulo de esa Acción Común se refieren al *Plan Ahtisaari* como si hubiese sido aceptado por todos

después, una nueva Acción Común cambia la denominación de «Misión Civil Internacional» por «Oficina Civil Internacional» (OCI), así denominada en el *Plan Ahtisaari*, y toma como fundamento jurídico explícito nada menos que dicho *Plan*⁴⁹ que, como es bien sabido, había sido rechazado por el Consejo de Seguridad⁵⁰.

20. El Representante Civil Internacional, al frente de la OCI, era un instrumento del *Plan Ahtisaari* de 2007⁵¹, nunca formó parte de la presencia civil internacional bajo la Resolución 1244 y esas normas de la UE que lo pusieron en pie, antes de la propia DUI, no tuvieron más fundamento jurídico que la política de forzar hechos ilícitos consumados e irreversibles. La OCI nunca tuvo ningún apoyo del CSNU ni tan siquiera a través de Declaraciones de su Presidente. Habida cuenta de que el *Plan Ahtisaari* no fue endosado por el CSNU, la acción de la Oficina Civil Internacional no ha tenido otra base jurídica que la que nace de la Constitución de Kosovo; pero como coincide el cargo con el jefe de la Misión de la UE asume la misma persona las dos funciones. En consecuencia, la Oficina Civil Internacional y todas sus actividades se sitúan claramente al margen del concepto de «presencia civil internacional» y de la propia Resolución 1244, pero no deja de ser «esquizofrénico» que como jefe de la OCI reconozca al Estado de Kosovo y su legitimidad se funde en la constitución de Kosovo y colabore entusiastamente con ellos y que como jefe de EULEX no le reconozca pero colabore con el mismo entusiasmo y financie al nuevo Estado con el presupuesto ordinario de la UE⁵². Todo con el beneplácito aquiescente de España y los otros Estados que no reconocen a Kosovo.

los Estados miembros de la UE al aprobar esa Acción y a un informe del Alto Representante Sr. Solana sobre la contribución futura de la UE en función de dicho *Plan*. También se dice que es a cargo del presupuesto general de la UE (punto 11 del preámbulo). Parece obvio que España nunca debió haber votado a favor de esa norma de la PESC que resultó tan prematura como contraria a la Resolución 1244.

⁴⁹ Acción común del Consejo 2007/517/PESC de 16 de julio de 2007, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2006/623/PESC, DO L 190, de 21 de julio de 2007, p. 38, fund. 2 del Preámbulo. Su mandato se prorrogó «hasta el 30 de noviembre de 2007, o hasta 30 días después de la adopción de una nueva Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) que sustituya a la RCSNU 1244 y que apruebe el nombramiento de un Representante Civil Internacional, siempre que se adopte antes del 1 de noviembre de 2007» (considerando 3). Se prorrogó de nuevo hasta el 30 de marzo de 2008 (acción común 2007/744/PESC, DO L 301, de 20 de noviembre de 2007).

Con estas acciones adoptadas por unanimidad se daba apariencia legal al desafío lanzado por el Alto Representante para la PESC (véase *The New York Times*, 28 de junio de 2007) y por el comisario Olly Rehn en el Parlamento Europeo cuando dijo que Kosovo era un asunto europeo que no afectaba a Rusia o otros Estados (ante el PE el 11 de julio de 2007).

⁵⁰ Como han señalado C. Gutiérrez Espada y R. Bermejo García, la UE conectó esta Misión con el Plan que ejecutaba la secesión unilateral de la provincia de Kosovo rechazada por el Consejo de Seguridad (*loc. cit.* en nota 23, p. 14).

⁵¹ En efecto, el *Plan Ahtisaari* preveía en los arts. 1.11, 12 y anexo IX la creación de un «International Civilian Representative» que absorbería las facultades de UNMIK y sería nombrado entre sus nacionales por un reducido grupo de Estados de la UE y confirmado por el CSNU y sería al tiempo el representante de la UE (S/2007/168/Add. 1). Nunca fue aceptada por el CSNU (como lo reconoce el propio SGNU, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 7 de noviembre de 2008, S/2008/692, p. 2).

⁵² KOETH, W., «State building without a State: the EU's Dilemma in defining its relations with Kosovo», *European Foreign Affairs Review*, 2010, 15, pp. 235-236.

4.2. La creación de EULEX Kosovo. Su legalidad a la luz de la Resolución 1244 y el Acuerdo de los seis puntos

21. Tras el rodaje de EPUE, EULEX quedaba preparada⁵³. La arrogancia de la UE fue tal que, de nuevo, la decisión de creación de EULEX⁵⁴ se tomó cuatro días antes de la independencia —sabiendo a ciencia cierta que ésta se iba a producir— sin tener la autorización de Naciones Unidas y se llegó a desplegar sin aún contar con ella y con la sola invitación del independizado gobierno kosovar. La carta que envió previamente el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, jamás tuvo respuesta del Secretario General. La Acción común, de forma ladina, es decir, con astucia y disimulo, invoca la Resolución 1244, cual señuelo para crear una falsa apariencia, pero no menciona ni haber sido invitada la UE ni haber obtenido la autorización. La Misión tenía formalmente como objetivo la asistencia a los sistemas de seguridad pública, justicia y aduanas (art. 3). Pero no oculta que su fin es lograr «su avance hacia la viabilidad y la responsabilización» por parte de Kosovo (art. 2).

22. En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas (Informe SGNU) de 12 de junio de 2008, tras la declaración unilateral de independencia, se pone de relieve la perturbación que tal despliegue no autorizado produjo en las competencias de UNMIK al ver asumidas algunas funciones por EULEX, lo que forzaba a reconfigurar la misión de aquélla. Es un hecho que la simultánea declaración unilateral y aprobación de EULEX y su posterior despliegue alteró considerablemente la situación de UNMIK⁵⁵. Parte de la actuación económica de UNMIK (pilar IV) se financiaba por la UE, y al modificar su acción para reconducirla hacia la nueva operación EULEX, UNMIK se quedó sin tales fondos⁵⁶. A pesar de ello, el Secretario General trata de

⁵³ El Consejo Europeo, en su reunión de diciembre de 2007, apoya la misión de EULEX y ordena la preparación inmediata (Consejo Europeo de Bruselas, 14 de diciembre de 2007, *cit.*, 16616/1/07 REV 1, párr. 70; incluye de nuevo el párrafo relativo a que es un caso único y no será un precedente, apartado 69), lo que revela hasta qué punto se confiaba en la secesión inmediata y el apoyo de la UE a la misma.

⁵⁴ Acción común 2008/124/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008 sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX Kosovo, *DO* L 42, de 16 de febrero de 2008, p. 92. El mandato de esta misión estaba previsto hasta el 15 de junio de 2010.

Ha sufrido varias modificaciones en sus previsiones de financiación (la última, la Decisión 2010/619/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2010, L 272, de 16 de octubre de 2010, p. 19). Otra modificación importante afectaba a la organización y ampliaba el plazo hasta el 14 de junio de 2014 (Decisión 2010/619/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2010, L 145, de 10 de junio de 2010).

Uno de los artículos más críticos sobre la dudosa legalidad de EULEX puede verse en DE WET, E., «The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX», *American Journal of International Law*, 2009-1, pp. 83-96 [esta autora afirma: «*At the time of EULEX's creation, the protagonists seemed to have underestimated the importance of sound legal reasoning for the success of the mission, while simultaneously overestimating their ability to persuade opponents through political means*» (p. 96)].

⁵⁵ Así, el Representante Especial del SGNU ante el CSNU reconocía que se podía ver sin competencias y discutida o desconocida su autoridad (Consejo de Seguridad, *Actas*, 26 de noviembre de 2008, S/PV.6025, p. 3). Mediante un acuerdo de 19 de agosto de 2008 se transfirieron los medios materiales y personales de UNMIK a EULEX.

⁵⁶ En el Informe SGNU de 12 de junio de 2008 ya se daba cuenta de que la «Comisión Europea ha informado a mi Representante Especial de que a partir del 30 de junio de 2008 pondrá fin a

salvar con mucho voluntarismo la falta de fundamento jurídico de EULEX y se refiere a una función «operacional» bajo la autoridad de la ONU al tiempo que limita su responsabilidad internacional por cualquier hecho ilícito a los estrictos ámbitos de su responsabilidad efectiva y endosa a la UE y a sus Estados miembros las consecuencias de sus propias actuaciones como EULEX⁵⁷. También le preocupaba la necesidad de garantizar la neutralidad de EULEX, dado el apoyo de la UE a la ejecución del *Plan Ahtisaari* y su rechazo por el CSNU. La preocupación por la neutralidad y respeto al estatuto internacional de Kosovo se muestra, además de en los informes del SGNU, también en declaraciones de preocupación de los embajadores, entre otros, de Sudáfrica, Rusia, Indonesia, China, Vietnam o Panamá ante el CSNU⁵⁸.

su financiación para las operaciones del componente de reconstrucción económica de la UNMIK (pilar IV). La Secretaría ha informado a la Comisión de que esa decisión se ha adoptado sin consultas con la Sede de las Naciones Unidas, y deja a la UNMIK sin la capacidad técnica o los recursos presupuestarios para sustituir a expertos financiados por la Comisión. Entre tanto, el Gobierno de Kosovo ha aprobado leyes que entrarán en vigor el 15 de junio cuyo objetivo es asumir las tareas y las competencias que desempeña actualmente el pilar IV respecto de la autoridad administrativa sobre las empresas de propiedad social y públicas. Esas leyes, junto con el cierre anunciado del pilar IV, eliminan efectivamente la autoridad y capacidad de la UNMIK para controlar esas esferas» (S/2008/354, párr. 9, p. 3).

Como observa Luis N. GONZÁLEZ ALONSO, éste es un caso en el que «las decisiones políticas y las acciones operativas de la Unión Europea entorpezcan, en lugar de facilitar, la gestión de una crisis concreta por parte de la Organización universal, socavando directamente el funcionamiento de sus dispositivos en la zona» («La Unión Europea y Naciones Unidas ante la gestión internacional de crisis: escenarios de colaboración», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2010, p. 121).

⁵⁷ «Serbia y los serbios de Kosovo han indicado que considerarían aceptable un mayor papel operacional de la Unión Europea en la esfera del Estado de Derecho, siempre que esas actividades se emprendieran bajo la autoridad general de las Naciones Unidas, neutral respecto a la cuestión del estatuto» [*Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo* (en adelante, *Informe del SGNU*), 12 de junio de 2008, S/2008/354, párrs. 12-13 y 16]. También en *Informe del SGNU*, 12 de julio de 2008, S/2008/458, párr. 30, p. 10.

⁵⁸ Consejo de Seguridad, *Actas*, 26 de noviembre de 2008, S/PV.6025. Intervención del embajador de Sudáfrica: Tanto EULEX como la reconfiguración de UNMIK deben llevarse a cabo «de manera neutra, en virtud del marco jurídico establecido de conformidad con la Resolución 1244 (1999) y bajo la autoridad de la UNMIK» (p. 13). Intervención del embajador de Rusia: «[...] la presencia internacional en la provincia debe mantener un enfoque neutral respecto del estatuto y debe actuar dentro del contexto de la Resolución 1244 (1999) y en coordinación con las Naciones Unidas» (p. 16). La posición del embajador de Indonesia: «Entendemos que la Resolución 1244 (1999) sigue gobernando Kosovo, y por tanto, cualquier entidad que trabaje en la región debe incluirse en ese marco. [...] La Resolución 1244 (1999) sigue proporcionando el marco político y jurídico necesario para que la UNMIK pueda cumplir su mandato, incluida la aplicación de los estándares. La reconfiguración operacional de la UNMIK, como la entendemos, es neutral respecto de la cuestión del estatuto» (p. 17). Del mismo modo el embajador de Vietnam advirtió que «toda medida relativa a la UNMIK o todo cambio en la modalidad de la presencia internacional en Kosovo sólo pueden efectuarse si se adaptan al marco de la Resolución 1244 (1999) y se basan en una decisión que adopte el Consejo de Seguridad». Comparte la opinión del Secretario General de que la Misión de la Unión Europea de promoción del Estado de Derecho en Kosovo debe ser neutral e imparcial y que debe actuar estrictamente dentro del marco del mandato que le han encomendado las Naciones Unidas y de conformidad con la Resolución 1244 (1999) (p. 18). El embajador de China expresaba su confianza en que EULEX «cumpla con sus deberes de conformidad con la Resolución 1244 (1999) y bajo la autoridad general de las Naciones Unidas» (p. 19). El embajador de Panamá apoyó el despliegue de la Misión de la Unión Europea «siempre bajo la esfera legal de la UNMIK, las responsabilidades de las Naciones Unidas en Kosovo» (p. 19).

23. No menos importante era que la nueva misión internacional necesitaba la autorización del Consejo de Seguridad o en todo caso el consentimiento de todas las partes (según la Resolución 1244, Serbia, las autoridades provisionales de autogobierno y Naciones Unidas en cuanto había asumido la administración de Kosovo)⁵⁹. A pesar de la unilateral declaración de independencia, sin duda el consentimiento de Belgrado como soberano territorial era necesario. En efecto, el Secretario General se dirigió a las autoridades de Belgrado y Pristina⁶⁰ con sendas cartas en las que expresaba la neutralidad de la ONU sobre los hechos (declaración de independencia, nueva Constitución) y fundamenta la autoridad de la ONU y de su persona en la Resolución 1244 (1999) para *reconfigurar* la presencia internacional civil, a la vista de la aceptación de la presencia de EULEX por Belgrado y Pristina. En esa reconfiguración se establecen por el SGNU seis puntos o cuestiones⁶¹ que constituyen el marco o límites de la presencia de EULEX.

24. Estos seis puntos eran «arreglos temporales por un tiempo limitado y sin perjuicio del estatuto de Kosovo» y afectan a policía, tribunales, aduanas, transporte e infraestructura, fronteras y patrimonio serbio⁶². Ello significa que se cede en los seis puntos tal como solicitaba Serbia, pero es una victoria pírrica de ésta al ser temporales y ceder de facto ante el estatuto final de Kosovo basado en la DUI. Para llevar a término estos puntos, el Representante Especial del SGNU mantuvo «un diálogo» con Belgrado, y celebró «consultas con otras partes interesadas, incluidas las autoridades de Pristina». Serbia aceptó el Acuerdo de los Seis Puntos⁶³. En esa misma

⁵⁹ Como recuerda M. A. ACOSTA SÁNCHEZ en todas sus anteriores operaciones civiles de gestión de crisis la UE siempre recabó la autorización del Estado receptor o la del Consejo de Seguridad a través de una Resolución o ambas cosas («Kosovo: ¿una nueva piedra en el zapato de la política exterior de la UE?», *RDCE*, núm. 31, 2008, p. 797).

⁶⁰ Algún miembro del CSNU como el embajador de Rusia mostró su desagrado por la reconfiguración de UNMIK «sin contar con la autorización necesaria del Consejo de Seguridad. En esas circunstancias, sólo sería posible legalizar el despliegue de la llamada Misión de la Unión Europea para promover el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX) si se cuenta con el consentimiento de todas las partes, incluida Belgrado. Cualquier intento de soslayar la voluntad del Consejo es una violación de la Carta de las Naciones Unidas» (Consejo de Seguridad, *Actas*, 26 de noviembre de 2008, S/PV.6025, pp. 9 y 16).

⁶¹ *Informe SGNU*, 12 de junio de 2008, S/2008/354, anexos I y II, pp. 6-8. Estos puntos se incluían en el anexo I que contiene la carta al Presidente de Serbia; en el anexo II que contiene la carta enviada al Presidente de Kosovo se hace una referencia a los mismos y se remite al anexo I, pero no los reproduce.

⁶² Preveía que el Servicio de Policía de Kosovo que opera en las zonas de mayoría serbia debería estar a las órdenes de la policía internacional bajo la autoridad general del Representante Especial del SGNU; que la legislación aplicable será la prevista en la Resolución 1244 (1999); que Kosovo sea una única zona aduanera, incluidas garantías para que continúe la presencia de oficiales internacionales en puestos aduaneros pertinentes; preveía presencia de Serbia y partes afectadas en un comité de coordinación técnica; o que la OTAN mantendría el control de las fronteras, en colaboración con otras organizaciones internacionales; que la Iglesia Ortodoxa Serbia en Kosovo permanecería bajo la autoridad directa de su sede religiosa en Belgrado y mantendría el derecho exclusivo de preservar y reconstruir sus lugares de interés religioso, histórico y cultural en Kosovo.

⁶³ Intervención de Serbia ante el CSNU: «La República de Serbia otorga su pleno consentimiento con respecto al acuerdo de seis puntos y a las condiciones establecidas para el despliegue de la EULEX. Acogemos positivamente el informe del Secretario General e invitamos al Consejo de Seguridad a que lo haga suyo» (Consejo de Seguridad, *Actas*, 26 de noviembre de 2008, S/PV.6025, p. 6).

sesión del CSNU el representante de Kosovo rechazó la propuesta de seis puntos que figuraba en el informe del Secretario General (S/2008/354) al entender que menoscaba «la soberanía y la integridad territorial de la República de Kosovo»; sin embargo, apoyó el despliegue de la EULEX, pero en ningún momento lo vincula a la Resolución 1244 (1999), sino a sus propias normas y al que llama «el paquete Ahtisaari» y a unas invitaciones hechas el 17 de febrero y el 8 de agosto de 2008 para el despliegue de la EULEX. Sin embargo, el rechazo se diluye en su propia intervención cuando manifiesta su consentimiento ante el CSNU⁶⁴.

25. A resultas de ese acuerdo, una declaración del presidente de CSNU, que dice recoger la posición del Consejo, acoge favorablemente la misión en el marco de la Resolución 1244 y constata el acuerdo de Belgrado y Pristina⁶⁵. En definitiva, la UE no conseguía derogar la Resolución 1244 ni eliminar la presencia y autoridad de la ONU; recibía tan sólo «luz ámbar» varios meses después de su creación y de haber asumido ya algunas funciones y no una autorización⁶⁶. Como se ha señalado por E. Milano, la actuación de la UE es un maquillaje jurídico-formal para dar continuidad a un proceso de consolidación de la independencia de Kosovo y, por parte del Secretario General de la ONU, de una hábil diplomacia creativa para disfrazar una acción carente de apoyo legal; el paso de UNMIK a EULEX se corresponde así con el «*final stage*» o etapa final [Resolución 1244, punto 11.f)]⁶⁷. El dudoso fundamento jurídico de EULEX llegaba *ex post facto* para salvar la cara a la acción unilateral e ilegal de la UE y no por ello ha dejado cerrados los abundantes análisis sobre su dudosa legalidad internacional⁶⁸. Las alusiones a la neutralidad de Naciones Unidas y de la UE son también otra muestra del doble lenguaje de las instituciones internacionales en este caso, pues es obvio que el Secretario General sabía cuando delegaba sus poderes de administración hasta qué punto EULEX participaba del *Plan Ahtisaari* para la independencia de Kosovo e iba a colaborar con sus dirigentes. Hay pocas dudas de que EULEX nunca

⁶⁴ «Cooperaremos con la EULEX en su despliegue en todo Kosovo sobre la base del mandato que surge del documento antes mencionado, con pleno respeto de la soberanía, la integridad territorial y el carácter unitario de la República de Kosovo» (S/PV.6025, p. 9). En la misma sesión, la embajadora de Estados Unidos en el CSNU se hizo eco del asentimiento final de Kosovo al plan de los seis puntos (p. 11).

⁶⁵ S/PRST/2008/44, de 26 de noviembre de 2008.

⁶⁶ Se ha dicho que: «*No doubt this was a well-deserved pat on the back for the EU, but what does it mean for the legal basis of the EU-Lex Kosovo operation?*» (Editorial comments, «And in the meantime... Kosovo», *CMLR*, 46, 2009, p. 381).

En una Declaración de la Presidencia del Consejo se reconocía formalmente que: «A la hora de cumplir con su mandato, la misión EULEX Kosovo respetará plenamente la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, y actuará bajo la autoridad general de las Naciones Unidas y dentro de su marco de neutralidad en lo que a su estatuto se refiere», *Declaración de la Presidencia, en nombre de la UE sobre el despliegue de EULEX*, 28 de noviembre de 2008, 16482/08 (Presse 348), p. 147.

⁶⁷ MILANO, E., «Il trasferimento di funzioni da UNMIK a EULEX in Kosovo», *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008-4, pp. 968 y 979; estima que hubo colaboración «aquiéscente» de la ONU (p. 989).

También sobre la falta de neutralidad de la ONU y de la UE, véase SERRA, G., «The International Civil Administration in Kosovo: A Commentary on some Major Legal issues», *Italian YIL*, 2008, p. 77.

⁶⁸ Así, entre otros los autores citados (De Wet, Milano, Ingravallo, el «Editorial Comments» de *CMLR*, González Alonso, Acosta, Goia, etc.).

fue neutral y que el mandato de la UE a EULEX ha sido lograr que el *Plan Ahtisaari* y la propia DUI fueran respetados⁶⁹.

26. El despliegue de EULEX fue pacífico y entusiasta en las áreas albanesas pero su autoridad contestada por una parte de la población serbia-kosovar donde permaneció UNMIK. También hubo preocupación por cualquier malentendido entre EULEX y UNMIK⁷⁰, pues el reparto de áreas locales de influencia ni ha permitido la neutralidad ni ha favorecido la integración. Ya se ha señalado que EULEX fue prorrogado unilateralmente por la UE y, si a ello se añade que inevitablemente se ha puesto del lado de una de las partes, su neutralidad viola claramente la Resolución 1244⁷¹.

27. El Secretario General de Naciones Unidas ha seguido emitiendo sus informes⁷², pero el conjunto de actuaciones de la UE (Agencia de integración, asociación europea, EPUE, el Representante civil internacional y al tiempo jefe de EULEX) muestran, junto a la «actitud muy pasiva» del Representante Especial de Naciones Unidas, la dramática aceleración que imprimieron los Estados más influyentes de la UE⁷³. Aunque formalmente no se quiera reconocer, el Representante civil que quiso crear por su cuenta la UE —y se creó por el gobierno kosovar en la persona del Representante Especial de la UE— y luego EULEX representan la contribución europea a la ejecución del *Plan Ahtisaari* que nunca fue aceptado por la ONU. Es una alarmante forma de contribuir al «respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional» (art. 21.1 TUE).

28. Ya he señalado que la «perspectiva europea» de los Balcanes ha sido, al tiempo, el incentivo y la amenaza constante que ha pesado en las relaciones con Belgrado y Pristina. De nuevo, ha sido utilizada en la negociación de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se da por recibido el Dictamen de la CIJ, de 22 de julio de 2010. La UE rechazó la

⁶⁹ WECKEL, Ph., «Plaidoyer pour le processus d'indépendance du Kosovo. Réponse à Olivier Corten», *RGDIP*, t. 113, 2009-2, p. 267. Estima que gracias a la protección de la UE adquirirá las características de un Estado pleno. O como observan C. Gutiérrez Espada y R. Bermejo García, la UE «aplica actos jurídicos capaces de alimentar la consolidación de una secesión contraria al Derecho internacional» (*loc. cit.*, nota 23, p. 14).

⁷⁰ Así se reconoce en el Informe del SGNU: «Los dirigentes políticos serbokosovares de Kosovo septentrional siguen expresando su oposición a que se despliegue al norte la Oficina Civil Internacional prevista en la Propuesta Integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo (S/2007/168/Add. 1), que no fue respaldada por el Consejo de Seguridad. También se han seguido oponiendo al despliegue de la Misión de promoción del estado de derecho de la Unión Europea (EULEX)» [...], *Informe SGNU*, S/2008/692, 7 de noviembre 2008, párr. 5, p. 2 (cursiva añadida —se refiere a que el CSNU nunca aceptó el llamado *Plan Ahtisaari* que condujo minuciosamente a la independencia— y que la UE ha apoyado y ejecutado a través de EULEX).

⁷¹ La extensión del mandato hasta 2014, sólo a petición del gobierno kosovar, fundaría su presencia no en la Resolución 1244 y su mandato sería una violación de dicha Resolución (véase DE WET, E., *loc. cit.*, nota 54, p. 94; estima, además, que la cooperación de EULEX a favor de una de las comunidades locales puede conducir a la violación *de facto* de la Resolución 1244).

⁷² *Informe SGNU*, S/2009/149, de 17 de marzo de 2009, párr. 36, anexo 24. En este informe se indica que EULEX envía sus informes a Naciones Unidas. O el *Informe SGNU* S/2010/562, de 29 de octubre de 2010.

⁷³ MILANO, E., *loc. cit.*, nota 67, p. 977.

propuesta inicial de Belgrado que pretendía el reinicio de negociaciones sobre el estatus de Kosovo pues, a su entender, el Dictamen no afecta al estatus final, sino a la inexistencia de ilegalidad internacional en aquella DUI; las amenazas sobre la entrada de Serbia a la UE surtieron efecto. La brevísima Resolución AGNU 44/298 hace referencia al compromiso de la UE y el apoyo al diálogo entre las partes⁷⁴.

5. CONCLUSIONES

28. No es la primera vez ni será la última en la que la UE, al tiempo que se envuelve en el ropaje de la retórica del respeto al Derecho internacional y a los derechos humanos, aplica una política diametralmente distinta. A la UE, como a todas las grandes potencias, le molesta el Derecho internacional cuando no sirve a sus intereses políticos. El análisis de los hechos y documentos lleva al convencimiento de que la UE nunca fue neutral y ha utilizado un doble lenguaje para envolver un plan trazado por los grandes Estados para llevar indefectiblemente a la independencia de Kosovo en violación de la Resolución 1244. Todo el plan de colaboración con la UNMIK hasta su desplazamiento y sustitución por EULEX llevaba a sentar las bases en Kosovo de un protectorado que no reúne los elementos de la estatalidad. La UE fue instrumentalizada al servicio de los intereses de los grandes Estados y la falta de unanimidad no impidió a la UE para ejecutar el *Plan Ahtisaari* que nunca fue aceptado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los Estados que pudieron y debieron durante tantos años haber impedido la ejecución de esa estrategia de burla del Derecho internacional y de sus propios actos no lo hicieron.

RESUMEN

UNIÓN EUROPEA Y KOSOVO: UNA SECESIÓN PLANIFICADA

Los hechos y documentos de base utilizados en este trabajo muestran que la UE nunca fue neutral respecto de la Resolución CSNU 1244. La actuación de las Instituciones de la UE en relación con Kosovo se planeó, al menos desde 2006, para sustituir a UNMIK y a la autoridad de Naciones Unidas por EULEX y el Representante Civil Internacional y, en definitiva, impulsar la secesión unilateral. Se demuestra que la UE de facto ha reconocido a Kosovo como Estado a pesar del acuerdo del Consejo de 18 de febrero de 2008 y en violación de los propios criterios establecidos en 1991. Europa necesita una voz única, pero la alternativa no es la imposición de los grandes Estados y prescindir de los que legítimamente se oponen en un caso muy discutido que suscita graves dudas jurídicas. No se han utilizado adecuadamente los mecanismos de diálogo interno en la UE. En el pasado, cuando no ha sido posible una voz y acción única en una materia que requería la unanimidad no se

⁷⁴ «Acoge con beneplácito la disposición de la Unión Europea a facilitar un proceso de diálogo entre las partes; ese proceso de diálogo sería en sí mismo un factor para la paz, la seguridad y la estabilidad en la región y el diálogo tendría por objeto promover la cooperación, avanzar en el camino hacia la Unión Europea y mejorar la vida de la población» (Resolución AGNU 64/298, de 9 de septiembre de 2010).

ha llevado a cabo por la UE ni se ha instrumentalizado ésta en beneficio de las posiciones de un grupo. No se puede construir la PESC ni la PESD arrollando las posiciones de cinco Estados en un asunto que muestra hasta qué punto los intereses políticos de los grandes Estados son refractarios al Derecho internacional.

Palabras clave: Política exterior y de seguridad común (PESC), Kosovo, secesión, reconocimiento de Estados, caso único, EULEX, Oficina Civil Internacional.

ABSTRACT

THE EUROPEAN UNION AND KOSOVO: A PLANNED SECESSION

The EU's decision in relation to Kosovo to replace UNMIK and the UN authority with EULEX and the Civilian International Office, and, in short, to foster unilateral secession, was planned at least as early as 2006. This article shows that the EU made a *de facto* recognition of Kosovo as a State despite the agreement of the Council on 18 February, 2008 and in violation of its own criteria established in 1991. Europe needs a single voice but the solution should not be the imposition of the will of the larger States and a disregard for those that legitimately oppose it. In this highly controversial case, which raises serious legal issues, the EU did not make proper use of its mechanisms for internal dialogue. In the past, when a single voice and action in a matter requiring unanimity could not be achieved, no active policy was implemented and the Union was not manipulated in benefit of the positions of one group. It is not possible to construct either the Common Foreign Security Policy (CFSP) or the Common Security and Defence Policy (CSDP) by ignoring the position of five States. This case indicates the extent to which the political interests of large states are resistant to International Law.

Keywords: Common Foreign and Security Policy (CFSP), Kosovo, secession, recognition of States, unique case, EULEX, International Civilian Office.

RÉSUMÉ

L'UNION EUROPÉENNE ET LE KOSOVO: UNE SECESSION PLANIFIÉE

En ce qui concerne le Kosovo, l'intervention des institutions de l'UE a été planifiée depuis au moins 2006 afin de substituer à l'EULEX et au représentant civil international l'UNMIK et l'autorité des Nations unies et, en bref, favoriser la sécession unilatérale. Dans ce travail, l'auteur démontre que l'UE a reconnu *de facto* le Kosovo comme État malgré la résolution du Conseil du 18 février 2008 en violation de ses propres critères établis en 1991. L'Europe a besoin d'une seule voix mais l'alternative n'est pas l'imposition des grands États, et le fait d'exclure ceux qui s'y opposent légitimement constitue une grande controverse suscitant de sérieux doutes juridiques. Les mécanismes de dialogue interne au sein de l'UE n'ont pas été employés de manière adéquate. Dans le passé, lorsqu'une seule voix et une seule action à propos d'une matière exigeant l'unanimité devenaient impossibles, l'Union n'a pas été instrumentalisée ni une politique propre n'a été développée au bénéfice des positions d'un groupe. Ni la PESC ni la PESD (Politique de Sécurité et de Défense Commune PSDC) ne peuvent être construites en dédaignant les positions de cinq États dans une affaire qui montre jusqu'à quel point les intérêts politiques des grands États sont réfractaires au droit international.

Mots clés: Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Kosovo, sécession, reconnaissance des États, cas unique, EULEX, Bureau civil international.