

KOSOVO: ¿UNA (NUEVA) PIEDRA EN EL ZAPATO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE?

MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ*

I. INTRODUCCIÓN.

II. LA INDEPENDENCIA DE KOSOVO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL: LA POSICIÓN EUROPEA.

1. LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD 1244 (1999), DE 10 DE JUNIO: ÚNICO MARCO LEGAL APLICABLE.
2. EL PLAN AHTISAARI Y LA PROPUESTA DE UNA INDEPENDENCIA SUPERVISADA INTERNACIONALMENTE.
3. LA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA Y LA SECESIÓN DE ESTADOS EN DERECHO INTERNACIONAL.

III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA.

1. LA DECLARACIÓN DE FEBRERO DE 2008: AUSENCIA DE CONSENSO EUROPEO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS.
2. LOS ELEMENTOS DE PARTICIPACIÓN EUROPEA.
 - A) *Elemento político: el nombramiento de un Representante Especial.*
 - B) *Elemento operativo: la Misión civil para el Estado de Derecho (EULEX Kosovo) y su dudosa legalidad.*
 - C) *Elemento comunitario: los Acuerdos de Estabilización y Asociación.*

IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El 17 de febrero de 2008, la Asamblea de la provincia autónoma de Kosovo, declaró de forma unilateral su independencia de la República de

* Profesor Ayudante Doctor del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

Serbia. En el contexto de la UE, este hecho ha dejado nuevamente patente la ineficacia de su política exterior. En efecto, la imposibilidad de los Estados miembros de alcanzar un acuerdo sobre esta cuestión, al anteponer algunos de ellos sus propios intereses nacionales sobre los de la Unión, ha impedido disponer de una posición común sobre un acontecimiento que tendrá graves consecuencias, especialmente para los Balcanes.

Aun cuando podamos considerar que una de las fases de la crisis de Kosovo —los bombardeos de 1999 por parte de la OTAN—, fue el origen de la constitución y desarrollo de los aspectos de seguridad y defensa de la política exterior europea, ello no ha evitado un nuevo fracaso de la diplomacia europea al mostrar una incapacidad de liderazgo a nivel internacional para gestionar de forma adecuada la situación kosovar.

En la presente nota, pretendemos dejar patente que la cuestión de Kosovo ha vuelto a representar un obstáculo, una nueva piedra en el camino, para determinar una posición común en materia de política exterior en el seno de la UE. Para ello, analizaremos, en primer lugar, la legalidad de la independencia de acuerdo al Derecho Internacional, destacando la postura adoptada por la Unión. A continuación, en segundo lugar, y centrándonos en la actuación de la UE, tras el análisis de la Declaración del Consejo de febrero de 2008, que demostrará la falta de consenso e incluso de coherencia diplomática, conviene comentar la discutible legalidad de las distintas medidas adoptadas por la Unión en tres vertientes: política, operativa y comunitaria. Finalmente, unas ideas finales pondrán de manifiesto que, efectivamente, Kosovo ha vuelto a ser una piedra en el camino de la política exterior común europea.

II. LA INDEPENDENCIA DE KOSOVO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL: LA POSICIÓN EUROPEA

El conflicto en Kosovo, región serbia de mayoría albanesa, podemos situarlo, originariamente, en 1989 cuando es derogada su Constitución por las autoridades de Belgrado, y a causa de la incipiente violencia separatista que iba surgiendo. No obstante, y tras la aparición del Ejército de Liberación de Kosovo (UCK), la constatación a finales de los noventa de una limpieza étnica llevada a cabo desde Belgrado, provoca la reacción internacional. En efecto, los bombardeos aliados de marzo de 1999, basándose en un discutido *derecho de intervención humanitaria*, pusieron fin al control del régimen de S. Milosevic sobre Kosovo, y dieron lugar a la

adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad 1244 (1999), de 10 de junio¹.

1. LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD 1244 (1999), DE 10 DE JUNIO: ÚNICO MARCO LEGAL APLICABLE

La Resolución del Consejo de Seguridad 1244 (1999) de 10 de junio, procede a legitimar la presencia internacional en la región kosovar. Esta Resolución, que constituye a día de hoy el único marco legal aplicable en Kosovo, defiende la integridad territorial de la entonces República Federativa de Yugoslavia, actual Serbia². Respecto a Kosovo, se promovía dotarle de una autonomía sustancial e instituciones de autogobierno dentro de la soberanía de la República Federativa Yugoslava³ y sin que se hiciera mención expresa a una posible independencia del territorio⁴. Además, se

¹ Sobre la (i)legalidad de los bombardeos de la OTAN, ver, en general, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional», *Meridiano Ceri*, 1999, n.º 28, pp. 4-8; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la «Guerra de Kosovo»», *Anuario de Derecho Internacional*, 2000, vol. XVI, pp. 93-132; REMIRO BROTONS, A., «¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad», *Política Exterior*, 1999, n.º 69, pp. 17-21.

² E incluso la Resolución 1244 hace referencia al Acta Final de Helsinki como base para defender la imposibilidad de alterar las fronteras de los Estados europeos. Sobre el contenido de la Resolución, ver, ALTMANN, F.-L., «Le statut du Kosovo», en, ALLIN, D. et alii, «Quel statut pour le Kosovo?», IESUEO, *Cahiers de Chaillot*, n.º 50, octubre 2001, pp. 21-37, en pp. 21-24.

³ Para lo que se tendrían en cuenta los Acuerdos de Rambouillet (UN Doc. S/1999/648, 07.06.1999), en los cuales se indica que la República Federativa Yugoslava conservará, entre otras materias, su autoridad sobre la integridad territorial, la política monetaria, la defensa, la política exterior, las aduanas, la fiscalidad y las elecciones federales. Como complemento, el 14.05.2001, el entonces Representante Especial del Secretario General de NN.UU., firmó el «Marco Constitucional para un Gobierno Provisional de Kosovo», previo mandato de la Resolución 1244. En este Documento no se hace referencia a la pertenencia de Kosovo a la República Federativa Yugoslava y se indica que el futuro de la región tendrá en cuenta todos los factores aplicables, incluido la voluntad del pueblo. Ver, *Kosova-Info-Line*, 05.06.2001. Para J. SOLANA, dicho Marco Constitucional no era satisfactorio para nadie, si bien era un compromiso aceptable (Press Release 0087/01, Bruxelles, 16.05.2001). Ver, AVELLO MARTÍNEZ, M., «Kosovo: ¿de provincia internacional a Estado?», *FRIDE Comentario*, marzo de 2007, p. 2.

⁴ De hecho, Rusia apoyó la Resolución 1244 con la condición de mantener la integridad territorial de la República Federativa Yugoslava.

procede a legitimar la presencia internacional en los ámbitos civiles, a través de la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)⁵, y en el ámbito de la seguridad, por medio de la Fuerza aliada en Kosovo (KFOR)⁶. La participación de la UE se limitaría al desarrollo económico a través del cuarto pilar de la UNMIK⁷. En la etapa final del proceso, se traspasaría la autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establecieran conforme a una solución política acordada por las partes implicadas, esto es Belgrado y Prístina. En estas negociaciones, los

⁵ Según la Resolución 1244, la UNMIK se encarga de gestionar las funciones administrativas básicas civiles; promover el establecimiento de una autonomía substancial y de autogobierno; facilitar un proceso político para determinar el futuro estatuto de Kosovo; coordinar la asistencia humanitaria; apoyar la reconstrucción de las infraestructuras; mantener el orden público; promover los derechos humanos; y asegurar el regreso de refugiados y desplazados. Ver, ALTMANN, F.-L., «Le statut du Kosovo», *loc. cit.*, pp. 24-26; AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada del territorio*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 143-149; GARCÍA, T., «La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo», *Revue Générale de Droit International Public*, 2000/1, vol. 104, pp. 61-72; HYSA, L., «La MINUK et la KFOR à Kosovo», en, KADARÉ, I. et alii, «Le Sud des Balkans: vues de la région», IESUEO, *Cahiers de Chaillot*, n.º 46, avril 2001, pp. 47-60, en pp. 47-52; IGLESIAS VELASCO, A. J., «La Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK)», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2002, n.º 56, pp. 115-139; LAGRANGE, E., «La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire», *Annuaire Français de Droit International*, 1999, vol. XLV, pp. 335-370.

⁶ Sobre la KFOR, ver, GUILLAUME, M., MARHIC, G., ETIENNE, G., «Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo», *Annuaire Français de Droit International*, 1999, vol. XLV, pp. 308-334; HYSA, L., «La MINUK et la KFOR à Kosovo», *loc. cit.*, pp. 52-60; JACKSON, M., «KFOR: Providing security for building a better future for Kosovo», *NATO Review*, 1999, n.º 3; MILANO, E., «Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status», *European Journal of International Law*, vol. 14, n.º 5, 2003, pp. 999-1022; REINHARDT, K., «Commanding KFOR», *NATO Review*, 2000, n.º 2.

⁷ Ver, Acción Común 1999/522/PESC, relativa a la instalación de las estructuras de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), *DOCE*, L 201, 31.07.1999, p. 1, y Reglamento 2000/1080/CE, relativo al apoyo a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), y a la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR), *DOCE*, L 122, 24.05.2000, pp. 27-28. La participación de la UE se limita a contribuir financieramente al cuarto pilar de la UNMIK y la OAR dentro de su política de reconstrucción, de ayuda al retorno de los refugiados y personas desplazadas y de cooperación económica y regional en Kosovo, así como de su política en relación con la región. Una crítica a la escasa actuación de la UE en la práctica en, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: towards final Status», *Europe Report*, n.º 161, 24.01.2005, p. 5.

actores más destacados de la Comunidad Internacional podrían hacer propuestas y acercar posiciones, pero en ningún caso imponer una solución⁸. En definitiva, la Resolución 1244 tenía como finalidad acabar con los bombardeos y no definir el futuro de Kosovo a largo plazo⁹. No obstante, algunos autores, argumentando la falta de definición sobre el futuro de Kosovo, han pretendido basar en la propia Resolución la posibilidad de la independencia de la región¹⁰. E incluso, han defendido que la violación flagrante de Derechos Humanos por parte del régimen serbio de S. Milosevic implicaba una pérdida definitiva de legitimidad soberana sobre Kosovo¹¹. En nuestra opinión, no existe actualmente práctica alguna que pueda justificar esta propuesta —véase por ejemplo el caso de Tibet—. Además, el Derecho Internacional lucha, entre otras cosas, contra el cambio de las fronteras existentes, tal y como se refleja en el Acta Final de Helsinki y en la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas 2526 (XXV), de 24 de octubre de 1970, sobre los principios de Derecho Internacional en materia de relaciones amistosas y cooperación entre los Estados. Es más, se podría argumentar que primar la protección de los Derechos fundamentales sobre la integridad territorial, implicaría una violación del principio básico en Derecho Internacional de no ingerencia en los asuntos internos de los Estados¹².

⁸ Así lo entendía el propio Consejo de Asuntos Generales y RELEX, de 07.11.2005 (Doc. Consejo 13622/05, 07.11.2005), al reafirmar su disponibilidad de participar en la definición del estatuto, el cual debía alcanzarse a través de la negociación entre Prístina y Belgrado.

⁹ JUDAH, T., «Le Kosovo et son statut», en, ALLIN, D. et alii, «Quel statut...», *loc. cit.*, pp. 61-74, en p. 61.

¹⁰ Ver, COX, P., «Only full independence can save Kosovo», *Irish Times*, 14.02.2005; EVANS, G., «It's time to talk independence for Kosovo», *The International Herald Tribune*, 25.01.2005; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: The Challenge of Transition», *Europe Report*, n.º 170, 17.02.2006, pp. 22-24; KUPCHAN, CH., «Independence for Kosovo», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre 2005.

¹¹ Ver, ALLIN, D., «Des conséquence imprévues: la gestion de l'indépendance du Kosovo», en, ALLIN, D. et alii, «Quel statut...», *loc. cit.*, pp. 7-20, en pp. 10-13; CHRISTAKIS, T., *Le droit d'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, CERIC, Marseille, 1999, p. 314; GROARKE, P., *Dividing the State : Legitimacy, Secession and the Doctrine of Oppression*, Ashgate, Aldershot, 2004 ; VUKAS, B., «States, Peoples and Minorities», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1991-VI, pp. 263-524, en pp. 422-423.

¹² En 2006, los expertos legales de los países occidentales del Grupo de Contacto (*the Quint*), declararon que los serbios tenían razón cuando defendían que el Derecho Internacional no podía permitir una independencia a través de una Resolución del Consejo de

Por tanto, la Resolución 1244 es actualmente el único marco legal vigente. Siguiendo lo establecido en la misma, los miembros del denominado Grupo de Contacto, y formado por Alemania, Estados Unidos, Rusia, Francia, Italia y Reino Unido, buscaron alcanzar un acuerdo entre las partes. Para ello, establecieron tres principios básicos: no podría volverse a la situación existente en 1999; no se permitiría la partición de Kosovo; y, finalmente, no se defendería la unión con Albania¹³. Las posturas eran claramente opuestas: Serbia defendía una amplia autonomía dentro de su territorio; Kosovo no aceptaba nada distinto a la independencia¹⁴.

Los Estados miembros de la UE estaban lejos del consenso sobre una solución. Algunos de ellos, como España, eran contrarios a la independencia y apoyaban una extensión de la misión internacional con poderes de ejecución, liderada por la propia Unión¹⁵. De cualquier modo, la posición oficial y diplomática en ese momento, quedó reflejada en la Declaración sobre Kosovo adoptada con ocasión del Consejo Europeo de Bruselas

Seguridad y sin el acuerdo de Serbia. Es más, la Constitución serbia de 2006 hace referencia explícita a que Kosovo forma parte integral de la nación. Ver, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, pp. 283-284; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Status: Delay is Risky», *Europe Report*, n.º 177, 10.11.2006, pp. 1-2; YAKEMTCHOUK, R., «L'indépendance du Kosovo: quelles conséquences pour les Balkans et l'Europe?», *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 2008, n.º 517, pp. 213-220, en p. 217.

¹³ La UE debe jugar un papel crucial en la determinación del futuro estatuto de Kosovo. Para ello, se basará en los siguientes principios: Kosovo no retornará a la situación de 1999 y debe encaminarse a la integración euro-atlántica; el estatuto se basará en una sociedad multiétnica, la protección de lugares de culto y lucha contra el crimen organizado y el terrorismo; la solución para Kosovo debe fortalecer la seguridad y estabilidad regional; no habrá cambio territorial en Kosovo (ni partición ni unión con otro Estado); toda solución debe ser compatible con los valores europeos; será necesario ayuda internacional civil y militar. Ver, Press Release S217/05, Summary note on the joint report by J. SOLANA, EU High Representative for the CFSP, and O. REHN, EU Commissioner for Enlargement, on *the future EU Role and Contribution in Kosovo*, Brussels, 14.06.2005.

¹⁴ Ver, sobre las distintas posturas y las opciones presentadas, ALTMANN, F.-L., «Le statut du Kosovo», *loc. cit.*, pp. 28-35; BATT, J., «The question of Serbia», *IESUE, Chaillot Paper*, n.º 81, august 2005, pp. 34-50; DASSU, M., «Etat et souveraineté: dynamiques régionale et interne de l'avenir du Kosovo», en ALLIN, D. et alii, *loc. cit.*, pp. 39-59, en pp. 56-57; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: towards final...», *loc. cit.*, pp. 21-28; RUPNIK, J., «L'après-guerre dans les Balkans et la question du Kosovo», en ALLIN, D. et alii, «Quel statut...», *loc. cit.*, pp. 75-92, en pp. 84-91.

¹⁵ Durante el periodo negociador del Grupo de Contacto, tanto el Consejo como la Comisión adoptaron numerosos documentos con el objeto de acercar posiciones en el seno de la UE. Ninguno de estos documentos fueron hecho públicos. Ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: The Challenge...», *loc. cit.*, pp. 7-15.

de junio de 2005¹⁶. En nuestra opinión, dicha Declaración defendía un futuro independiente de la región kosovar, más allá de lo previsto en la Resolución 1244. Es más, ya adelantaba la necesidad de una supervisión internacional a largo plazo. Así, se alude al respeto de la legalidad internacional, rechazándose expresamente cualquier solución unilateral¹⁷ o derivada del uso de la fuerza, así como toda modificación del territorio de Kosovo, en paralelo a los principios de actuación del Grupo de Contacto. E incluso se hace referencia al respeto a la integridad territorial de los países vecinos. Finalmente, el Consejo Europeo considera que Kosovo es un asunto europeo¹⁸, por lo que se compromete a seguir contribuyendo a la estabilidad de la zona, reforzando aún más su acción y de acuerdo con el programa de Salónica¹⁹. Esto última implicaría, de forma evidente, el compromiso de una futura participación mucho más extensa que el mero apoyo económico desarrollado en el cuarto pilar de la UNMIK, principalmente.

2. EL PLAN AHTISAARI Y LA PROPUESTA DE UNA INDEPENDENCIA SUPERVISADA INTERNACIONALMENTE

Ante la falta de consenso en las negociaciones, el Secretario General de Naciones Unidas, decide nombrar al antiguo presidente finlandés, M. Ahtisaari, como Enviado Especial y con la misión concreta de hacer una propuesta de solución. En marzo de 2007, M. Ahtisaari presenta su Informe sobre el estatuto futuro de Kosovo, el cual viene acompañado de un Anexo en el que se recoge la llamada *Propuesta Integral*²⁰. En el Infor-

¹⁶ Declaración sobre Kosovo, Conclusiones de la Presidencia, presentadas en el Consejo Europeo de Bruselas, 16-17.06.2005, *Bull. UE*, n.º 6-2005, punto I.27.

¹⁷ Lo que anularía cualquier reconocimiento expreso de independencia derivado de una Declaración unilateral en violación del Derecho Internacional, en particular de la Resolución 1244.

¹⁸ Ver, DELETROZ, A., «Le statut final du Kosovo est une affaire européenne et Moscou doit le comprendre», *Le Temps*, 27.03.2007; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility», *Europe Report*, n.º 185, 21.08.2007; YAKEMTCHOUK, R., «Une décennie de participation de l'UE au Règlement de la question du Kosovo», *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 2007, n.º 512, pp. 556-564.

¹⁹ En el Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, se confirmó que el futuro de los Balcanes, incluido Kosovo, era la UE. *Bol. UE*, n.º 6-2003, punto I.17.

²⁰ UN Doc. S/2007/168, Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo, 26.03.2007. La *Propuesta Integral* defiende la descentraliza-

me, se defiende que la única opción viable tras años de negociaciones sin éxito entre Prístina y Belgrado²¹, es que Kosovo debe ser independiente pero supervisada dicha independencia por parte de la Comunidad Internacional. Y ello además motivado porque Kosovo representa una situación especial que requiere una solución especial²². Sin embargo, la independencia estaría tan plagada de condiciones —previstas en la *Propuesta Integral*—, que en nuestra opinión constituye, al mismo tiempo, una declaración de dependencia.

No obstante, la incorporación de esta propuesta al marco legal aplicable a Kosovo, pasaría inevitablemente por una aceptación de Serbia. La negativa de dicho Estado a perder una parte de su territorio²³, llevó a al-

ción del territorio, en concreto en las localidades de mayoría serbia. Se propone la creación de un Representante Civil Internacional, ejerciendo al mismo tiempo las funciones de Representante Especial de la UE. Este Representante asumirá la autoridad de supervisión sobre la aplicación del Acuerdo. Se creará una misión europea de gestión civil de crisis en el ámbito del Estado de Derecho. Habrá una presencia Militar Internacional dirigida por la OTAN y que continuará la tarea de la KFOR. Al final de un periodo de transición tras la entrada en vigor del Acuerdo, terminará el mandato de la UNMIK y todas las facultades legislativas y ejecutivas de ésta serán transferidas a las autoridades de Kosovo. Por ello, sería necesaria una Resolución del Consejo de Seguridad, en sustitución de la 1244, y que diera base jurídica a la propuesta, debiendo contar, además, con la aceptación de Serbia. Ver, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, pp. 153-159; EVANS, G. et alii, «Kosovo Must Be Independent», *The International Herald Tribune*, 16.06.2007; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Status:...», *loc. cit.*, pp. 2-7; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: no Good Alternatives to the Ahtisaari Plan», *Europe Report*, n.º 182, 14.05.2007; VECINO, M.A., «Kosovo: razones de una independencia», *Política Exterior*, n.º 119, septiembre/octubre 2007, pp. 113-122, en pp. 119-120.

²¹ Belgrado pide la autonomía de Kosovo dentro de Serbia, en tanto que Prístina no aceptará nada que no sea la independencia. Según indica el Informe, «por muchas conversaciones que se celebren, cualquiera que sea el formato, no será posible salir del punto muerto... Han transcurrido casi ocho años desde la aprobación de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, y el estatuto de Kosovo no puede seguir en el limbo...» (párrafos 3 y 4). En nuestra opinión, la misma situación de falta de acuerdo sucede en otras partes del mundo —véase el Sahara Occidental— y la Comunidad Internacional no ha dado un paso similar al producido con Kosovo. ¿Ironías de la vida o interés político?...

²² «Durante los ocho últimos años, Kosovo y Serbia han sido gobernados en régimen de separación completa. El establecimiento, de conformidad con la resolución 1244 (1999) de la UNMIK, que asumió todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en todo Kosovo, creó una situación en la que Serbia no ha ejercido ninguna autoridad de gobierno sobre Kosovo... Belgrado no podría recuperar su autoridad sin provocar una oposición violenta. La autonomía de Kosovo dentro de las fronteras de Serbia es simplemente indefendible» (párrafo 7 del Informe).

²³ Así, en octubre de 2005, el Parlamento serbio adoptó una resolución en la que consideraba que cualquier solución sobre Kosovo impuesta, sería ilegítima, ilegal e inválida.

gunos países próximos a las tesis independentistas, a buscar el respaldo del Consejo de Seguridad, por medio de una nueva Resolución que sustituyera a la 1244 y recogiera lo previsto por Ahtisaari²⁴. Ello implicaría, a todas luces un ejercicio *ultra vires* de las competencias del Consejo de seguridad, pues en ningún momento el Derecho Internacional legitima a este órgano para quebrar la integridad de un Estado soberano como es Serbia²⁵.

Por parte europea, se era reacia a aceptar la independencia de Kosovo prevista en el Informe. Así, Chipre, Eslovaquia, España²⁶, Grecia, Italia y Rumania eran contrarios al Plan sin el acuerdo de Belgrado. Únicamente se hacía referencia a la *Propuesta Integral* anexa, defendiendo que cualquier estatuto *acordado* debería ser respaldado por el Consejo de Seguridad y, en ningún caso, crearía un precedente²⁷.

lida. E incluso, incluyó en la nueva Constitución serbia de 2006 una referencia a Kosovo como parte integral del territorio. Ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: The Challenge...», *loc. cit.*, pp. 22-24.

²⁴ Así, ante la posición negativa de Serbia, se buscaba el respaldo del Consejo de Seguridad para evitar enfrentarse a una posible declaración unilateral de independencia claramente contraria al Derecho Internacional. Sin embargo, Rusia se opuso a todos los proyectos de Resolución, alegando la falta de aceptación del pueblo serbio. Ver, JUDAH, T., «Kosovo: desde Rusia con amor...», Real Instituto Elcano, *ARI*, n.º 88/2007, 19.09.2007.

²⁵ AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, pp. 284.

²⁶ En marzo de 2007, el Secretario de Estado para la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español, declaró que España no vetaría un apoyo de la UE al Plan Ahtisaari en tanto hubiera una Resolución clara que diera una base legal a Kosovo. Ver, SEBASTIAN, S., «The EU's Challenge in Kosovo», FRIDE, *Democracy Backgrounder* 08, may 2007, p. 5.

²⁷ Ver, Conclusiones sobre los Balcanes Occidentales, Consejo de Asuntos Generales y RELEX, 12.02.2007 (Doc. Consejo 6039/07, 12.02.2007), y 18.06.2007 (Doc. Consejo 10657/07, 18.06.2007); Resolución del PE, 29.03.2007, sobre el futuro de Kosovo y el papel de la UE, *DOUE*, C 27 E, 31.01.2008, pp. 207-214; Conclusiones de la Presidencia, presentadas en el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2007, *Bull. UE*, n.º 12-2007, punto I.25. Además, con ocasión de la Cumbre UE-EEUU de abril de 2007, se adoptó una Declaración conjunta en la que se defendía que la *Propuesta Integral* creaba las bases para una nueva Resolución del Consejo de Seguridad. Ver, Press Release 9100/07, EU-US Summit, Washington, 30.04.2007. Finalmente, ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: no Good Alternatives...», *loc. cit.*, pp. 9-10.

3. LA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA Y LA SECESIÓN DE ESTADOS EN DERECHO INTERNACIONAL

El concepto de secesión en Derecho Internacional, como una de las formas de sucesión de Estados, implicaría en sentido estricto la separación e independencia de una parte del territorio de un Estado soberano. Esta secesión se llevaría a cabo a través de una Declaración unilateral de independencia, siendo necesario, además, el control territorial y el reconocimiento de otros Estados, particularmente del Estado originario que acepta perder una porción territorial²⁸. Este último elemento posee una importancia esencial, por cuanto que el Derecho Internacional siempre ha defendido la integridad territorial de los Estados, respetando así la posición contraria del Estado originario a perder una parte de su territorio²⁹.

En el caso de Kosovo, y ante la imposibilidad de un acuerdo en el Consejo de Seguridad y mucho menos disponer de la aceptación de Serbia, tras un período negociador gestionado por una *troika*³⁰, el 17 de febrero

²⁸ En general, ver, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P., «Problemas actuales de la sucesión de Estados», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, pp. 157-214; CRAWFORD, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1979 (2ª ed., 2006); ID., «State practice and International Law in relation to secession», *The British Year Book of International Law*, 1998, pp. 85-117; DUMBERRY, P., TURP, D., «La succession en matière de Traités et le cas de la sécession: du principe de la table rase à l'émergence d'une présomption de continuité des Traités», *Revue Belge de Droit International*, 2003, n.º 2, pp. 377-412; EISSEMANN, P., KOSKENNIEMI, M., *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits*, Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, La Haye, 2000; *Encyclopedia of Public International Law*, Tomo IV, North-Holland, Amsterdam, 2000, pp. 354-359 ("Secession") y pp. 641-656 ("State succession"); MARÍN LÓPEZ, A., «Sucesión de Estados y cambio de nacionalidad. Las transformaciones territoriales en Europa en los años noventa», *Anuario de Derecho Internacional*, 2002, vol. XVIII, pp. 125-170; ORTEGA TEROL, J. M., «La sucesión de Estados en materia de bienes y deudas del Estado: la puesta a prueba de un ejercicio codificador», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2002, vol. LIV, n.º 1, pp. 131-142; USHAKOVA, T., «La sucesión de Estados en materia de bienes y deudas de Estado: el caso de la desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. LV, n.º 2, pp. 865-884.

²⁹ De hecho, desde 1945, ningún Estado surgido fuera del proceso de descolonización, ha sido aceptado por Naciones Unidas sin el acuerdo del Estado originario. Así, únicamente han existido casos de secesión con Pakistán (1947), Singapur (1965) y Bangladesh (1971). Ver, DUMBERRY, P., TURP, D., «La succession en matière de Traités et le cas de la sécession:...», *loc. cit.*, p. 408.

³⁰ Esta *troika* estaba formada por Estados Unidos, Rusia y la UE. Las negociaciones se desarrollaron en el marco de la Resolución 1244 y los principios rectores del Grupo de

de 2008, la Asamblea kosovar declara la independencia unilateral del territorio³¹. Desde un punto de vista formal, partiendo de que la Resolución 1244 sigue como único marco legal vigente, y de que no existe acuerdo entre Belgrado y Prístina, la Declaración sería totalmente contraria al Derecho Internacional. Esta ilegalidad se derivaría además desde dos vertientes bien definidas: por un lado, a partir del contenido material de dicha Declaración; por otro, en cuanto a la imposibilidad de alegar el principio de libre determinación de los pueblos.

Respecto a la propia Declaración unilateral³², en primer lugar, se hace mención expresa a la particularidad del hecho kosovar y que no crea precedente alguno. No obstante, Kosovo marca un claro camino a seguir —sangriento en algunos casos—, a fin de obtener la secesión de una parte del territorio de un Estado en donde existen movimientos separatistas nacionales³³.

Contacto. Sin embargo, ninguna de las partes estuvo dispuesta a ceder en su posición. Prístina reafirmó su preferencia por la independencia supervisada de Kosovo y volvió a confirmar su aceptación del Plan Ahtisaari. Belgrado rechazó la propuesta y defendió su preferencia para que Kosovo fuera autónomo dentro de Serbia. De cualquier modo, sí se logró un cierto acercamiento, al confirmar ambas partes su deseo de formar parte de la UE y prometieron abstenerse de realizar actos que pudieran poner en peligro la seguridad en la región o en otro lugar, no utilizando la violencia, la amenaza o la intimidación. Ver, UN Doc. S/2007/723, Informe de la Troika de los Estados Unidos, la Federación de Rusia y de la Unión Europea sobre Kosovo, 10.12.2007. Igualmente, RUBIO PLO, A., «La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos», Real Instituto Elcano, *ARI*, n.º 91/2007, 09.08.2007.

³¹ Declaración de independencia de Kosovo, disponible en, www.assembly-kosova.org.

³² Ver, en general, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «La independencia de Kosovo y el Derecho Internacional», *Ateneo*, 2008, n.º 8, pp. 41-47; GUTIÉRREZ ESPADA, C., BERMEJO GARCÍA, R., «Kosovo de nuevo, apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones», Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, n.º 41/2008, 24.09.2008; FERNÁNDEZ-ARIAS, C., «Kosovo y la UE. La gestión de un error anunciado», *Política Exterior*, vol. 22, n.º 122, 2008, pp. 21-28; MANGAS MARTÍN, A., «Kosovo: acto final de una agresión, comienzo de un abismo», *El Mundo*, 18.02.2008, pp. 4-5; REMIRO BROTONS, A., «Kosovo, realismo y legitimidad», *Política Exterior*, vol. 22, n.º 122, 2008, pp. 57-63.

³³ Como ejemplo, podemos citar los regímenes de Abjasia y Osetia del Sur en Georgia, Transdnistria en Moldavia y Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán. De hecho, tras la Declaración unilateral de independencia, el Parlamento ruso ha instado al Kremlin a que considere el reconocimiento de Osetia del Sur y Abjasia, a las cuales apoya económica, política y militarmente. Ver, «Rusia amenaza con reconocer a los separatistas de Georgia, si este país ingresa en la OTAN», *El País*, 21.03.2008. Igualmente, COX, P., «Only full independence...», *loc. cit.*; FELGENHAUER, P., «Tácticas y objetivos estratégicos de la posición rusa respecto a la independencia de Kosovo», Real Instituto Elcano, *ARI*, n.º 125/2007, 17.12.2007, p. 4; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Status: Delay...», *loc. cit.*, pp. 1-2.

En segundo lugar, la Declaración indica que se han desarrollado instituciones democráticas multiétnicas funcionales. Sin embargo, los Informes de Naciones Unidas sobre la situación en Kosovo destacan todo lo contrario³⁴. Por otra parte, hay una grave crisis económica, existiendo una dependencia absoluta de la ayuda internacional. En nuestra opinión, estaríamos ante un ejemplo de Estado fallido³⁵, concepto que es considerado como una amenaza a la seguridad internacional por la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003³⁶, afectando claramente la estabilidad en los Balcanes. En tercer lugar, se muestra la voluntad de adoptar una Constitución que recoja el respeto de los Derechos Humanos de acuerdo al Convenio Europeo de Derechos Humanos³⁷. Los acontecimientos alejan la

³⁴ Se hace alusión a importantes déficits estructurales y un alto grado de corrupción en todas las esferas gubernamentales. Ver, UN Doc. S/2005/635, Examen amplio de la situación de Kosovo, 07.10.2005; UN Doc. S/2008/211, Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 28.03.2008. En el ámbito de la UE, ver, Doc. COM (2005) 156 final, Un futuro europeo para Kosovo, 20.04.2005; Doc. COM (2007) 633 final, Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008), 06.11.2007; Doc. SEC (2007) 1433, Kosovo under UNSCR 1244, 2007 Progress Report, 06.11.2007. Ver, BATT, J., «The Question...», *loc. cit.*, pp. 49-52; SEBASTIAN, S., «The EU's Challenge...», *loc. cit.*, pp. 6-7. Igualmente, «Kosovo aún no funciona», *El País*, 21.05.2008.

³⁵ REMIRO define los Estados fallidos como «una combinación perversa de descomposición institucional, colapso económico, violación de derechos humanos, desintegración social y corrupción masiva». Ver, REMIRO BROTONS, A., *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 87. Han llegado a ser considerados como Estados fallidos, Afganistán, Egipto, Líbano, Liberia, Pakistán, Rwanda y Somalia. Ver, sobre el concepto, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, pp. 180-182; GEISS, R., «Failed Status-Legal Aspects and Security Implications», *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 57, pp. 457-501.

³⁶ Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Bruselas, 12.12.2003, www.consilium.europa.eu.

³⁷ La Constitución de Kosovo ha entrado en vigor el 15 de junio de 2008. En la misma cabe destacar que se hace referencia a la soberanía e integridad territorial (artículo 2); Kosovo se basa en los valores de libertad, paz, igualdad, respeto de los Derechos humanos, no discriminación, propiedad, protección del medio ambiente e igualdad entre el hombre y la mujer (artículo 7); la interpretación de los Derechos fundamentales —Capítulo II, artículos 21 a 56— se hará de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (artículo 53); y se reconoce y se respeta los derechos de las llamadas *Comunidades*, formadas por habitantes de un mismo grupo nacional, étnico, lingüístico o religioso y presentes en el territorio de Kosovo, creándose incluso un *Consejo Consultivo para las Comunidades* (Capítulo III, artículos 57 a 62). Cabe destacar, además, que no se hace referencia alguna a la UNMIK. En líneas generales, la Constitución recoge las prioridades marcadas por la UE de acuerdo a la Resolución 1244. Ver, Anexo 3 de la Decisión

realidad de estos buenos deseos. Como ejemplo, el Parlamento kosovar no condenó los ataques a las minorías serbias de Mitrovica en 2004³⁸. En cuarto lugar, se pide y se acepta una presencia civil internacional. Para ello, se requiere adoptar un Acuerdo Internacional entre la organización que envía el contingente y el Estado de acogida. Según la Resolución del Consejo de Seguridad 1244, Kosovo es parte del territorio de la actual República de Serbia, por lo que el Acuerdo para el despliegue de cualquier misión debería hacerse con esta última o bien con el organismo —Naciones Unidas— que asume las competencias administrativas³⁹. Nos encontramos, por tanto, que la negativa serbia a permitir cualquier despliegue sin su consentimiento, sumado a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en el Consejo de Seguridad, conlleva inevitablemente un impedimento *de iure* y *de facto* para cualquier presencia internacional en la región, más allá de la prevista en la 1244. En quinto lugar, se dice que las responsabilidades internacionales de Kosovo se llevarán a cabo de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, y otras obligaciones y principios internacionales que regulan las relaciones entre los Estados. En nuestra opinión, la Declaración unilateral viola la Carta de Naciones Unidas al no acudir a un arreglo pacífico de las controversias; y el Acta de Helsinki y la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas 2526 (XXV), dado que se promueve la secesión de una parte del territorio serbio, violando el principio de integridad territorial e inamovilidad de las fronteras estatales. Finalmente, en sexto lugar, Kosovo respetará en su totalidad la soberanía y la integridad territorial de todos los países vecinos —lo cual no ha hecho con Serbia—, y mantendrá sus fronteras internacionales tal y como han quedado definidas en el Anexo VIII del Plan Ahtisaari. Por tanto, observamos que las au-

2008/213/CE, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Serbia, incluido Kosovo tal y como se define en la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244 (RCSNU 1244) de 10 de junio de 1999, y por la que se deroga la Decisión 2006/56/CE, *DOUE*, L 80, 19.03.2008, pp. 46-70.

³⁸ Ver, AZNAR GÓMEZ, M., «Some paradoxes on human rights protection in Kosovo», en, DUPUY, P.-M., FASSBENDER, B., SHAW, M.N., SOMMERMAN, K.P. (Eds.), *Völkerrecht als Wertordnung. Common Values in International Law. Essays in Honour of Chirstian Tomuschat*, N.P. Engel Verlag, 2006, pp. 15 y ss. Igualmente, BATT, J., «The question...», *loc. cit.*, pp. 37-39. Podemos afirmar, incluso, que se ha pasado de una violencia gubernamental contra la minoría albanesa en Serbia a una violencia y restricción de los Derechos Humanos contra la minoría serbia en Kosovo.

³⁹ Ver, párrafo 6 de la Resolución 1244. Igualmente, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, pp. 230-231.

toridades kosovares se apoyan jurídicamente en la propuesta del Enviado Especial, la cual carece de valor jurídico obligatorio mientras no sea aceptada por Serbia.

En cuanto al intento de justificar la independencia de Kosovo en el *Derecho a la libre determinación de los pueblos*, debemos recordar que este principio se limita a los pueblos coloniales. Kosovo no es un pueblo colonial sino una minoría nacional dentro de un Estado soberano —Serbia—, y además el Derecho Internacional no reconoce el principio de secesión⁴⁰. Podría justificarse que la independencia se podría producir cuando la minoría nacional se haya discriminada en la participación política en el Estado o haya persecución por motivos de raza, credo o color —tal y como sucedió durante el régimen de S. Milosevic—. Pero esta situación conllevaría en todo caso una *autonomía* pero siempre dentro del Estado, lo cual implicaría un acceso a la participación y representación política en los órganos de poder. Además, tanto la Resolución 1244 como los Acuerdos de Rambouillet, defienden la autonomía de Kosovo dentro siempre de la República Federativa Yugoslava, ahora Serbia, pero en ningún caso una *independencia* como si fuera un pueblo colonial⁴¹. Esto es, el Ordenamiento Jurídico Internacional reconocería el derecho de la minoría nacional a participar en la vida política, a ser tratados en pie de igual-

⁴⁰ De hecho, tras la Declaración de independencia, varias organizaciones serbo-bosnias han reclamado la independencia de la República de Srpska, que, según los Acuerdos de Dayton, cohabita en el seno de Bosnia con la Federación croato-musulmana. Pues bien, la UE haciendo un uso claro del «doble rasero», ha manifestado en un comunicado común de los embajadores de los Estados miembros, de 23.02.2008, su rechazo al proyecto independentista de los serbios de Bosnia, afirmando que las dos entidades que constituyen Serbia, no disponen del derecho de secesión. Unos tantos, y otros tan pocos.... Ver, YAKEMTCHOUK, R., «L'indépendance du Kosovo:...», *loc. cit.*, p. 217.

⁴¹ Sobre esta postura, ver, AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, p. 155; BERMEJO GARCÍA, R., GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La disolución de Yugoslavia*, EUNSA, Pamplona, 2007, pp. 242-253; ID., «La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación», Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* n.º 7/2008, 12.02.2008, pp. 1-4 y 7-9; PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La subjetividad internacional (II): la personalidad internacional de otros sujetos», en, DíEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 16º ed., Madrid, 2007, pp. 277-298, en pp. 282-283; ROLDÁN BARBERO, J., *Democracia y Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 1994, p. 160. Para CRAWFORD, la independencia sólo cabría de acuerdo con un procedimiento constitucional previamente establecido. Ver, CRAWFORD, J., «State practice and International Law...», *loc. cit.*, pp. 113-117. En la misma línea, DUMBERRY, P., TURP, D., «La succession d'États en matière de Traités et le cas de la sécession:...», *loc. cit.*, pp. 380-382.

dad, pero en ningún caso conllevaría su total independencia del Estado al cual pertenece.

La solución a esta situación podría vislumbrarse por dos vías. La primera pasaría por el reconocimiento de la independencia por parte de Serbia y la confirmación a través de una Resolución del Consejo de Seguridad apoyando el Plan Ahtisaari. La segunda, sería aplicar en sus estrictos términos la Resolución 1244, dotando a Kosovo de una amplia autonomía, afirmando el respeto por los Derechos humanos y las minorías⁴². En nuestra opinión, esta segunda opción es más acorde con el Derecho Internacional, y sería en este marco donde los organismos internacionales, como la UE, deberían ejercer un mayor papel diplomático y conciliador para llegar a una solución consensuada.

III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. LA DECLARACIÓN DE FEBRERO DE 2008: AUSENCIA DE CONSENSO EUROPEO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS

Según el Derecho Internacional, para el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente y soberano, es necesario que el mismo cuente con los elementos básicos que le caracterizan como tal: territorio, población y gobierno autónomo⁴³. Es más, no está admitido el reconocimiento

⁴² AZNAR GÓMEZ, M., *La administración internacionalizada...cit.*, p. 283-284. Podría incluso tomarse como ejemplo a Hong Kong, Ver, KOHEN, M., «Pour le Kosovo: une solution «made in Hong Kong»», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2008, n.º 15.

⁴³ El reconocimiento es un acto a la libre disposición de los Estados, unilateral, no arbitrario ni formal, pero siendo necesario verificar de forma previa la existencia de los elementos constitutivos. Si cuenta con los mismos, el Estado debería estar en condiciones de desarrollar sus funciones estatales en la esfera interna y de hacer frente a los compromisos del Estado con otros sujetos de Derecho Internacional en la esfera externa. En general, *Encyclopedia of Public International Law cit.*, Tomo IV, pp. 33-41 (“Recognition”); MURPHY, S.D., «Democratic legitimacy and the recognition of States and Governments», *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, vol. 48, n.º 3, pp. 545-581; PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La subjetividad internacional (I)», en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Instituciones de Derecho Internacional cit.*, pp. 257-276, en pp. 261-264; QUEL LÓPEZ, J., «La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en esencia», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, pp. 39-81; REMIRO BROTONS, A. et alii, *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 108-115; VERHOEVEN, J., «La reconnaissance internationale: déclin ou renouveau?», *Annuaire Français de Droit International*, 1993, vol. XXXIX, pp. 7-40.

de un Estado sin contar con dichos elementos, considerándose en tal caso una intervención en los asuntos internos de otro Estado, ni tampoco el reconocimiento de Estados surgidos de una violación del Derecho Internacional, como puede ser el uso de la fuerza armada.

No obstante, la práctica actual ha sido testigo de una mayor implicación de las Organizaciones Internacionales en el reconocimiento de Estados. Así, con ocasión de la disolución de Yugoslavia, las Comunidades Europeas pusieron en práctica un reconocimiento concertado de las nuevas Repúblicas, y ello a través de la exigencia de una serie de condiciones previas⁴⁴. El reconocimiento concertado se acepta en las Relaciones Internacionales siempre que conlleve la exigencia del cumplimiento de normas de Derecho Internacional General. De este modo, en diciembre de 1991, los Estados miembros de las Comunidades Europeas adoptaron una serie de Directrices sobre el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua Yugoslavia y de la extinta URSS⁴⁵. En el caso yugoslavo, lo más destacado de las Directrices es que hacían referencia únicamente a las Repúblicas, sin hacer mención alguna a Kosovo, que seguía siendo considerada como una provincia autónoma. Se defendía, igualmente, la inviolabilidad de las fronteras, que solamente podrían cambiar por mutuo acuerdo y por medios pacíficos, tal y como viene establecido en las principales normas de Derecho Internacional —se citaba la Carta de Naciones Unidas,

⁴⁴ Realmente, lo que se produce es un consenso entre todos los Estados miembros a fin de iniciar el proceso de reconocimiento, de acuerdo con sus normas internas, siempre que se cumplan una serie de condiciones. Por tanto, en ningún caso, las Comunidades Europeas se subrogarían en la posición de los Estados miembros a la hora de ejercer su prerrogativa del reconocimiento.

⁴⁵ «Declaración sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y la Unión Soviética», 16.12.1991, *Bol. CEE*, n.º 12-1991, punto 1.4.5; «Declaración sobre Yugoslavia» (Reunión extraordinaria de Ministros, Bruselas, 16.12.1991), *Bol. CEE*, n.º 12-1991, punto 1.4.6. Ver, BERMEJO GARCÍA, R., GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La disolución...cit.*, pp. 33-66; KHERAD, R., «La reconnaissance des États issus de la dissolution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie par les membres de l'Union européenne», *Revue Générale de Droit International Public*, 1997/3, pp. 663-693; MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., «El reconocimiento de los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de Yugoslavia», *Tiempo de Paz*, n.º 23, primavera de 1992, pp. 61-72; NAVARRO BATISTA, N., «La práctica comunitaria sobre reconocimiento de Estados: nuevas tendencias», *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, vol. 22, n.º 2, pp. 475-510, en pp. 475-510; QUEL LÓPEZ, J., «La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados:...», *loc. cit.*, pp. 54-60; RICH, R., «Recognition of States. The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union», *European Journal of International Law*, 1993, n.º 1, pp. 36-65; VERHOEVEN, J., «La reconnaissance internationale:... », *loc. cit.*, pp. 18-28.

la Carta de París y el Acta Final de Helsinki—. Según la Declaración, los Estados miembros reconocerían los nuevos Estados que se basaran en la Democracia, aceptaran las obligaciones internacionales y hubieran seguido de buena fe un proceso pacífico y negociador⁴⁶. Lo que se buscaba en definitiva era mantener la estabilidad y proteger a las minorías nacionales, a través de la exigencia de una legitimación democrática en los nuevos Estados.

En el caso de Kosovo, la reacción de la UE no se hizo esperar tras la Declaración de independencia. Al día siguiente, 18 de febrero de 2008, el Consejo de Asuntos Generales y RELEX se reunió para intentar alcanzar una posición común sobre el posible reconocimiento de Kosovo como nuevo Estado⁴⁷. El Consejo, en sus Conclusiones, considerando que Kosovo es un caso *sui generis* y no crea precedentes, se limita a indicar que la Declaración de independencia respeta los contenidos recogidos en el Plan Ahtisaari, en particular la *Propuesta Integral*. Además, celebra que la Comunidad Internacional siga presente con arreglo a la Resolución 1244, que vendría a ser el único marco legal vigente y que, recordemos, reconoce la integridad territorial de Serbia, considerando a Kosovo como parte de la misma. E incluso 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 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Finalmente, el Consejo «observa que los Estados miembros decidirán, de acuerdo con sus prácticas nacionales y el Derecho internacional, acerca de sus relaciones con Kosovo»⁴⁸.

En nuestra opinión, los Estados miembros de la UE no deberían haber reconocido a Kosovo, puesto que ello implica una violación del Derecho

⁴⁶ Para la verificación de estas condiciones, se creó una Comisión de Arbitraje en el seno de la Conferencia Europea para la paz en Yugoslavia. Sobre la misma, ver, PELLET, A., «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», *Annuaire Français de Droit International*, 1991, vol. XXXVII, pp. 329-349; ID., «L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», *Annuaire Français de Droit International*, 1992, vol. XXXVIII, pp. 220-238.

⁴⁷ Conclusiones sobre Kosovo, Consejo de Asuntos Generales y RELEX, 18.02.2008 (Doc. Consejo 6496/08, 18.02.2008).

⁴⁸ Cabe destacar que la Presidencia eslovena del Consejo, afirmaba que la UE como tal carecía de competencias para reconocer a un Estado, estando dicha competencia en manos exclusivas de los Estados miembros. En nuestra opinión, estas declaraciones limitan enormemente la posibilidad de la UE de actuar como una sola voz en la escena internacional. Ver, YAKEMTCHOUK, R., «L'indépendance du Kosovo:...», *loc. cit.*, p. 213.

Internacional. Y dado que existe una total dependencia de la Comunidad Internacional, afectando a todos los poderes estatales⁴⁹. Así, no podemos hablar de un Estado soberano e independiente, por lo que no cabe el reconocimiento dado que vulneraría la legalidad internacional, además de poder ser considerada una intromisión en los asuntos internos de Serbia⁵⁰. Esto implica una nulidad de derecho respecto a cualquier acto jurídico que se lleve a cabo con el *supuesto* nuevo Estado. Por otra parte, la no referencia a las Directrices de 1991, conlleva un abandono por parte de la UE de su práctica reciente, no exigiendo, por tanto, el respeto de una serie de normas internacionales de obligado cumplimiento⁵¹. Con todo, nos encontramos ante una inoperancia total de la UE para asumir, con una sola voz, una posición estable y consistente ante un hecho que puede tener graves consecuencias para la estabilidad no ya sólo de los Balcanes sino de otras zonas calientes del mapa geoestratégico mundial.

En octubre de 2008, en el seno de la UE, Kosovo había sido reconocido por Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia. Eventualmente se unirá Grecia. En nuestra opinión, estos Estados han hecho prevalecer el principio de libre determinación de los pueblos sobre el de integridad territorial y basándose en los graves acontecimientos acaecidos hasta 1999⁵². Ello demuestra un doble rasero ante situaciones

⁴⁹ Ver, MANGAS MARTÍN, A., «Kosovo:.. », *loc. cit.*, p. 5. Veremos posteriormente, las amplias competencias atribuidas por el Plan Ahtisaari al Representante Civil Internacional, el cual tendrá importantes facultades de decisión y veto. Ello denota con claridad la independencia subordinada a una verificación por parte de la Comunidad Internacional.

⁵⁰ Durante la disolución de Yugoslavia, y para proteger a las minorías nacionales, se produjo el reconocimiento de Croacia y Bosnia y Herzegovina por parte de los Estados miembros sin cumplirse el principio de efectividad, y ello porque no existía un control efectivo sobre el territorio en ese momento. Ello puede entrañar consecuencias muy negativas para el Derecho Internacional, dando legitimación a entidades con graves problemas para desarrollar todas sus funciones como Estados soberanos. Para la doctrina, esta situación podría implicar una intromisión en los asuntos internos de los Estados. Ver, QUEL LÓPEZ, J., «La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados:...», *loc. cit.*, pp. 52-59.

⁵¹ Se podría presumir que dichas exigencias ya estarían referidas en las prioridades marcadas por la UE de acuerdo a la Resolución 1244 —nota *supra* 37— y reflejadas en la Constitución de la República de Kosovo. De cualquier modo, en nuestra opinión, hubiera sido más acertado y coherente recordar dichas exigencias en las Conclusiones del Consejo.

⁵² Esta postura es defendida por una minoría de la doctrina, la cual hace prevalecer el principio de protección de los Derechos Humanos / Derecho de autodeterminación, sobre

en otras partes del mundo donde igualmente se violan los derechos de minorías nacionales, y sin que la UE y sus Estados miembros adopten una posición común al respecto. Esta práctica, primando la autodeterminación sobre el principio de integridad territorial, debe ser considerada como muy peligrosa, pudiendo provocar el surgimiento de numerosos mini-Estados, sin recursos propios y con amplios déficits sociales y económicos, derivando, por tanto, a la desestabilización de la región afectada.

Los Estados miembros que han declarado no estar dispuestos a reconocer a Kosovo —España⁵³, Chipre, Eslovaquia y Rumania—, consideran que, en línea con nuestra opinión, la Declaración unilateral de independencia es un acto ilegal que violaba la Carta de las Naciones Unidas y otros textos internacionales. Además, se duda sobre la viabilidad de Kosovo como Estado y crea un peligroso precedente para otras zonas en conflicto y para minorías nacionales (algunas de ellas en ciertos Estados miembros) que, recurriendo a medios violentos, pretenden la independencia de un territorio.

2. LOS ELEMENTOS DE PARTICIPACIÓN EUROPEA

Analizado el alcance negativo de la posición de la UE, podemos destacar que la reacción posterior ha sido en todo caso coherente, si bien viciada en su origen al faltar una base jurídica que sustente todo lo desarrollado. En efecto, la adopción y el lanzamiento de una misión civil para el Estado de Derecho y el nombramiento de un Representante Especial de la UE (en adelante, REUE), son ejemplos de la importancia que da la Unión a la estabilidad en los Balcanes⁵⁴. Por otra parte, conviene analizar

el principio de integridad territorial, siendo el caso de Kosovo el campo ideal de pruebas de dicha posición. Ver, NAVARRO BATISTA, N., «La práctica comunitaria sobre reconocimiento de Estados:...», *loc. cit.*, pp. 496-502. A los veintidós Estados miembros de la UE que han reconocido a Kosovo, se añaden, entre otros, Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Australia, Canadá, Croacia, Estados Unidos, Islandia, Japón, Liechtenstein, Mónaco, Montenegro, Noruega, Suiza y Turquía. En las Declaraciones oficiales nacionales de reconocimiento de Kosovo, destacan dos elementos fundamentales: se basan en el Plan Ahtisaari y consideran a Kosovo como un caso *sui generis* que no crea precedentes. En nuestra opinión, esto último daría a entender que no se actúa de acuerdo con la práctica internacional. Es destacable, en este punto, la Declaración de Luxemburgo, la cual indica que Kosovo no es comparable con otras zonas como Osetia del Sur o Abjasia en Georgia, puesto que en estos últimos los anhelos de independencia se derivan de un conflicto armado sangriento, mientras que en Kosovo se desprende de una violación flagrante de los Derechos fundamentales por parte del régimen de S. MILOSEVIC, además de que Kosovo se halla bajo administración de Naciones Unidas. Fuente: <http://www.kosovothanksyou.com/>.

la acción en materia de aproximación a las instituciones comunitarias de Serbia y Kosovo, como otro elemento de gran complejidad en la política exterior europea. Y ello fundamentalmente a través de la conclusión de un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia, y respetando en este caso la legalidad internacional, incluido Kosovo *tal y como se define en la Resolución del Consejo de Seguridad 1244*⁵³.

A) Elemento político: el nombramiento de un Representante Especial

La voluntad de situar un Representante Especial de la UE, ya lo recogían los Documentos de Naciones Unidas sobre Kosovo, en particular el Plan Ahtisaari. En efecto, en la *Propuesta Integral* se propone la creación

⁵³ Sobre la posición española, ver, «Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, para informar sobre el reciente Consejo Europeo», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2007, VIII Legislatura, n.º 309, 19.12.2007; «Moratinos compara la independencia de Kosovo con la invasión de Iraq», *El Mundo*, 18.02.2008; Nota de Prensa del Ministerio de Asuntos Exterior y de Cooperación, «Declaraciones del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, sobre la Posición de España respecto a Kosovo», 20.02.2008; «España ante Kosovo», *El País*, 22.02.2008. En nuestra opinión, es coherente la política española de mantener las tropas en el seno de la KFOR y UNMIK tras la Declaración de independencia, dado que las mismas se hallan cubiertas por el manto legal de la 1244.

⁵⁴ En el Consejo Europeo de diciembre de 2007, y ante el fracaso de las negociaciones de la *troika* para lograr un acuerdo, se subrayó la disposición de la UE a desempeñar un papel de primer plano en el refuerzo de la estabilidad en los Balcanes. Para ello, se decidió crear una misión civil para el Estado de Derecho y una contribución a la Representación Civil Internacional en la zona, con la aprobación del Secretario General de las Naciones Unidas. Con esta finalidad, «se pide al Secretario General/Alto Representante que prepare la misión manteniendo un diálogo con las autoridades responsables de Kosovo y las Naciones Unidas». Ver, Conclusiones de la Presidencia, presentadas en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2007, *Bull. UE*, n.º 12-2007, punto I.25. En nuestra opinión, el Consejo Europeo ya reconocía explícitamente que en caso de una independencia de la región, cualquier autorización para el despliegue de un componente UE en la zona requeriría el visto bueno de NN.UU. o de Kosovo, pero no se cita en ningún momento a Serbia como Estado legitimado. Evidentemente, era esperable la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad y, en su caso, el acuerdo de las partes. Sobre la adopción de decisiones en el segundo pilar, ver, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESC», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, n.º 8, pp. 383-415.

⁵⁵ Decisión 2008/213/CE, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Serbia, incluida Kosovo..., *cit.*, nota *supra* 37.

de un Representante Civil Internacional, que ejercerá al mismo tiempo las funciones de REUE⁵⁶.

Con carácter previo a la Declaración de independencia, y ante la imposibilidad de adoptar una nueva Resolución del Consejo de Seguridad ni de alcanzar un acuerdo entre las partes, la UE nombró un REUE para Kosovo⁵⁷ y de acuerdo a lo establecido en el Plan Ahtisaari. Ello representa una nueva muestra en la aplicación de la teoría del «doble sombrero», esto es una persona que ostenta dos cargos. Y ello porque el Representante de la UE será a su vez el Responsable Civil Internacional en la zona⁵⁸. Entre los objetivos del REUE, estará contribuir a la estabilización de la región y

⁵⁶ Ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Status:...», *loc. cit.*, pp. 7-9; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo's First Month», *Europe Briefing*, n.º 47, 18.03.2008, pp. 16-17. Con antelación, y ante la perspectiva de preparar el papel de la UE una vez se determinase el estatuto final de Kosovo, se creó por Acción Común 2006/623/PESC, *DOUE*, L 253, 16.09.2006, pp. 29-33, un equipo para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la UE (Equipo de Preparación MCI/REUE). La idea surgió de un Informe de julio de 2006 sobre el papel y contribución futuros de la UE en Kosovo, presentado por el Secretario General y Alto Representante para la PESC y el Comisario para la ampliación (informe no publicado). Según los Considerandos de la Acción Común 2006/623/PESC, la base jurídica del establecimiento del equipo era la Resolución 1244, único marco legal vigente. Ver, Press Release S200/06, Summary note on the joint report by J. SOLANA, EU High Representative for the CFSP, and O. REHN, EU Commissioner for Enlargement, on *the future EU Role and Contribution in Kosovo*, July 2006.

⁵⁷ Acción Común 2008/123/PESC, por la que se nombra a un Representante Especial de la UE para Kosovo, *DOUE*, L 42, 16.02.2008, pp. 88-91. El REUE dispondrá de una oficina compuesta por 75 agentes internacionales y 200 locales, esencialmente en Prístina. Una antenna permanente se establecerá en Mitrovica. Debemos destacar que ya existieron antecedentes de REUE en la zona. Ver, Acción Común 1998/375/PESC, relativa al nombramiento de un REUE para la República Federativa de Yugoslavia, *DOCE*, L 165, 10.06.1998, p. 1; y Acción Común 1999/239/PESC, relativa al nombramiento de un enviado especial de la UE para Kosovo, *DOCE*, L 89, 01.04.1999, p. 2. Sobre los REUE, ver, en general, GREVI, G., «Pioneering foreign policy. The EU Special Representatives», *IESUE, Chaillot Paper*, n.º 106, October 2007.

⁵⁸ Esta práctica ya se había llevado a cabo por la UE en Bosnia y Herzegovina, de tal modo que el REUE ostentaba, además, el cargo de Alto Representante de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina. Ver, Acción Común 2004/569/PESC, relativa al mandato del REUE en Bosnia y Herzegovina y por la que se deroga la Acción Común 2002/211/PESC, *DOUE*, L 252, 28.07.2004, pp. 7-9. Igualmente, Doc. UN/S/2002/230. Lettre datée du 4 mars 2002 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général, 05.03.2002; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Two to Tango: An Agenda for the New Kosovo SRSG», *Europe Report*, n.º 148, 03.09.2003.

prestar apoyo a las partes en un arreglo que defina el estatuto futuro de Kosovo. Además, dispondrá de importantes facultades de decisión y veto sobre las decisiones o textos legislativos aprobados por las autoridades de Kosovo. Por tanto, la independencia propugnada para Kosovo debe ser relativizada, en el caso de ser aprobado el Plan Ahtisaari. E incluso, en esta situación, se aprecia claramente que Kosovo no debe ni puede ser considerado como un Estado totalmente independiente y soberano⁵⁹.

Por último, dos cuestiones de interés y que pueden resaltar el marco jurídico problemático en el cual se hallaría el REUE. En primer lugar, en el Considerando (12) de la Acción Común 2008/123/PESC de nombramiento, se hace referencia a que el REUE «llevará a cabo su mandato en el contexto de una situación que puede deteriorarse con resultados perjudiciales para los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el artículo 11 del Tratado». Podríamos interpretar el enunciado de tal forma que el Consejo no parece tener del todo claro que el nombrar un REUE en Kosovo pueda estar en línea con los propios objetivos de la PESC, dado que la actuación del mismo podría perjudicarlos, o bien se puede considerar, además, que se reconoce la situación potencialmente peligrosa en la zona⁶⁰. En segundo lugar, el artículo 7 de la Acción Común de nombramiento del REUE, indica que sus privilegios e inmunidades así como los del personal a su cargo, se acordarán según proceda. En la práctica, los privilegios e inmunidades se suelen basar en un acuerdo internacional con base en el artículo 24 TUE entre la UE y el Estado en donde se despliega la misión o el organismo que ostenta la administración en la región (Naciones Unidas). La cuestión, en nuestra opinión, sería saber el sujeto de Derecho Internacional que estuviera legitimado para concluir el acuerdo con la Unión. Si fuera Kosovo, ello implicaría el reconocimiento de la región como Estado soberano. Desde un punto de vista legal, el acuerdo debería celebrarse con Naciones Unidas, organismo administrativo en la zona, pero ello conllevaría la necesidad de apoyar la acción de la UE a través de una nueva Resolución del Consejo de Seguridad en sustitución de la 1244, y siempre con la autorización de

⁵⁹ Ver, JUDAH, T., «Kosovo:...», *loc. cit.*, p. 2; VECINO, M.A., «Kosovo: razones...», *loc. cit.*, pp. 119-120.

⁶⁰ Curiosamente, este enunciado suele aparecer en las Acciones Comunes de nombramiento de REUES. De hecho, el REUE en Kosovo ha decidido retirar el personal de la UE de la zona norte de mayoría serbia. Ver, YAKEMTCHOUK, R., «L'indépendance du Kosovo:...», *loc. cit.*, p. 216; «La misión de la UE en Mitrovica se repliega a la zona albanesa de la ciudad», en *El País*, 24.02.2008.

Serbia como Estado con soberanía sobre la región kosovar. La falta de definición sobre esta cuestión, puede poner en peligro el desarrollo de las funciones del REUE, en particular ante la falta de seguridad en el desempeño de las mismas.

B) *Elemento operacional: la Misión civil para el Estado de Derecho (EULEX Kosovo) y su dudosa legalidad*

De forma paralela al REUE en Kosovo, el Plan Ahtisaari preveía, igualmente la constitución de una misión de gestión civil de crisis en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), cuya tarea esencial estaría centrada en las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en la zona. En este contexto, conviene recordar que con antelación, la UE ya había desplegado un equipo de planificación (*EPUE Kosovo*) para una posible misión de gestión de crisis en el ámbito del Estado de Derecho⁶¹. Basándose en la Resolución 1244, este equipo cuenta con la invitación expresa del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas y de las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo. Su objetivo es garantizar una transición fluida entre las tareas seleccionadas de UNMIK y una futura operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho, para lo cual era recomendable disponer de una base legal a nivel internacional —una nueva Resolución del Consejo de Seguridad—⁶². Pero además, y como ya hemos citado, se creó un equipo para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la UE (*Equipo de Preparación MCI / REUE*)⁶³. Lo más destacado de este último, que debía actuar en coordinación con el *EPUE Kosovo*, es que la futura misión civil internacional, se basaría en

⁶¹ Acción Común 2006/304/PESC, 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, *DOUE*, L 112, 26.04.2006, pp. 19-23. Ver, SEKULOUSKI, M., «A new Mission to Kosovo: Political context», *European Security Review*, 2006, n.º 29, pp. 3-6.

⁶² Ver, ZEHETNER, T., «Waiting in the Wings – The civilian ESDP mission in Kosovo», *European Security Review*, 2007, n.º 33, pp. 4-7, en p. 4. Francia llegó a proponer que la operación de la UE fuera encomendada a la nueva Fuerza de Gendarmería Europea (*Eurogendfor*). Sin embargo se prefería una acción totalmente de la UE frente a otra de la OTAN. Ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Status: Delay...», *loc. cit.*, pp. 7-11.

⁶³ Acción Común 2006/623/PESC, *cit. supra* nota 56.

una Resolución del Consejo de Seguridad (Considerando (5) de la Acción Común 2006/623/PESC), en sustitución de la 1244. Y ello, siguiendo la línea marcada por la UE en cuanto a la necesidad de una base legal en el seno de Naciones Unidas para legitimar cualquier estatuto en Kosovo así como una presencia internacional en la región. Esta situación demuestra la voluntad clara de la Unión en asumir un papel de primer orden en un futuro independiente en Kosovo, a través, particularmente, de la sustitución de la UNMIK por una misión de gestión civil de crisis.

Con todo, el Consejo Europeo de diciembre de 2007 anuncia la creación de una misión civil para el Estado de Derecho (EULEX Kosovo), siendo adoptada por el Consejo dos semanas antes de la Declaración unilateral de independencia y sin que existiera otra base legal que la Resolución 1244⁶⁴. La principal cuestión que suscita esta misión es si la Resolución 1244, tal y como aparece en los Considerandos de la Acción Común de creación, sería suficiente base jurídica para su lanzamiento⁶⁵. Y ello, principalmente, porque no se cuenta con el consentimiento del único Esta-

⁶⁴ Acción Común 2008/124/PESC, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, *DOUE*, L 42, 16.02.2008, pp. 92-98. Según la misma, el *EPUE Kosovo* actuará como el elemento de planificación y preparación de EULEX Kosovo. La misión contará con 1.900 policías, jueces, fiscales y agentes de aduanas internacionales y unos 1.100 agentes locales, participando igualmente unos 70 agentes americanos. Ver, JUDAH, T., «Kosovo: the era of the EU protectorate dawns», *IESUE, Opinion*, February 2008; JULIA BARCELÓ, M., «EULEX-Kosovo: ¿la misión imposible?», Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, n.º 42/2008, 22.10.2008.

⁶⁵ Así, el Considerando (1) intenta basar la misión en la propia Resolución 1244. En particular, se reproduce textos literales de la misma: «Decide que las presencias internacionales civil y de seguridad se establezcan por un período inicial de 12 meses, y se mantengan después a menos que el Consejo de Seguridad decida otra cosa» (párrafo 19 de la Resolución 1244); «Autoriza al Secretario General a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo [...]» y «Decide que entre las principales responsabilidades de la presencia internacional civil estarán las siguientes: [...] f) En una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establezcan conforme a una solución política; [...] i) Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo» (párrafos 10 y 11 de la Resolución 1244), — «Acoge con beneplácito la labor iniciada por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales para establecer un criterio integrado para el desarrollo económico y la estabilización de la región afectada por la crisis de Kosovo, incluida la aplicación de un pacto de estabilidad para la Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de fomentar la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional» (párrafo 17 de la Resolución 1244).

do soberano que lo pudiera autorizar, la República de Serbia, ni tampoco con una Resolución expresa del Consejo de Seguridad. En nuestra opinión, la Resolución 1244 debe ser entendida en términos estrictos. Esto es, lo que promueve la misma es la constitución de una misión civil internacional, la UNMIK, en la cual participa la UE como ya hemos visto, y la legitimación de la misión militar de la OTAN, la KFOR. En ningún caso, podríamos entender que dicha Resolución autorizaría nuevas operaciones desarrolladas en la región, en particular por parte de la UE. De hecho, en las anteriores operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión, siempre ha existido o bien autorización del Estado receptor o bien autorización del Consejo de Seguridad a través de una Resolución o ambas cosas⁶⁶. Pero nunca podríamos considerar que dicha autorización pudiera proceder de una carta del Secretario General de Naciones Unidas, pues no dispone del aval del único órgano competente en materia de paz y seguridad internacionales: el Consejo de Seguridad⁶⁷. En nuestra opinión, y ante la ausencia de una Resolución que diera cobertura a la misión, la UE hace un «juego de malabarismo» para intentar ubicar, sin demasiada fortuna, EULEX Kosovo en el ámbito de la 1244. Más aún cuando EULEX Kosovo iría a reemplazar a la UNMIK. A la vista está los problemas que está teniendo la misión para iniciarse, dada la negativa de Serbia a autorizar el despliegue,

⁶⁶ Sobre las operaciones civiles de gestión de crisis, ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 329-363. Igualmente, podría ser de interés, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «El desarrollo de las operaciones *Petersberg* de la UE: la operación *Althea* en Bosnia y Herzegovina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2006, n.º 23, pp. 47-84; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «De las Declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, n.º 15, pp. 653-682. De hecho, Serbia sólo aceptaría una misión de la UE con la autorización del Consejo de Seguridad, y Rusia considera que en caso contrario, la operación sería ilegal. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Countdown: A Blueprint for Transition», *Europe Report*, n.º 188, 06.12.2007, p. 14; ID., «Kosovo's First...», *loc. cit.*, pp. 8-9.

⁶⁷ «A este respecto, el Secretario General de las NN.UU. declaró el compromiso de la Organización a asistir a Kosovo, con el apoyo de los organismos internacionales pertinentes, en su marcha hacia la estabilidad sostenible. El Secretario General de NN.UU. observó asimismo la disposición de la UE para reforzar el papel que desempeña en Kosovo, tal y como queda reflejado en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2007» (Considerando (7) de la Acción Común de creación de EULEX Kosovo). Del tenor de este enunciado, se desprende que no existe una base legal a nivel internacional, sino más bien una mera invitación del Secretario General de Naciones Unidas, rompiendo con la práctica de anteriores misiones civiles.

en particular en la zona de mayoría serbia del norte de Kosovo. Significativa y positiva desde un punto de vista legal, es la posición española, la cual ha rechazado públicamente aportar tropas a la misión EULEX Kosovo mientras no esté validada por Naciones Unidas⁶⁸. Finalmente, todas estas dificultades han llevado, en junio de 2008, al Secretario General de Naciones Unidas ha reconfigurar la UNMIK, de tal modo que acoja el despliegue de contingentes europeos y así dotarle de una cobertura legal aceptable por las partes⁶⁹.

Pero no es la única dificultad que podría plantear la misión. En el artículo 10 de la Acción Común de creación, que hace referencia al Estatuto de la misma y a su personal, nos encontramos con un problema similar al previsto para el REUE, puesto que quedaría por determinar el sujeto internacional con quien debería alcanzarse un acuerdo para dar protección legal a la misión y a su personal. La falta de claridad «podría perjudicar a los objetivos de la PESC fijados en el artículo 11 del Tratado».

Finalmente, el posible despliegue de EULEX Kosovo, no implicaría, en nuestra opinión, el reconocimiento implícito del territorio como soberano, dado que la misión estaría basada, si bien erróneamente, en la 1244, la cual, recordemos, sigue manteniendo la integridad territorial de la República de Serbia, y la concesión de una autonomía amplia a Kosovo. Otra cosa distinta sería que las autoridades comunitarias se dirigieran a los órganos de autogobierno de Kosovo para establecer normas de actuación de la operación, en particular los privilegios e inmunidades de la misma.

⁶⁸ Ver, «España aplaza su presencia en la misión civil en Kosovo», *El País*, 30.03.2008. Igualmente, YAKEMTCHOUK, R., «L'indépendance du Kosovo:...», *loc. cit.*, p. 215. Incluso en marzo de 2007, el Alto Representante y el Comisario para la ampliación, en un informe conjunto, defendían una autorización del Consejo de Seguridad para llevar a cabo lo previsto en el Plan Ahtisaari, incluido la misión civil de la UE. Ver, Press Release S113/05, Summary note on the joint report by J. SOLANA, EU High Representative for the CFSP, and O. REHN, EU Commissioner for Enlargement, on the state of preparations of the future EU and internacional presence in Kosovo, 29.03.2007.

⁶⁹ Ello se ha derivado además de la nula referencia de la UNMIK en la Constitución de Kosovo y en el abandono por parte de la UE de la responsabilidad del cuarto pilar de la UNMIK con objeto de dotarse de un mayor papel en la estabilización de la zona. Ver, UN Doc. S/2008/354, Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 12.06.2008. De cualquier modo, en nuestra opinión, ello no conllevaría la desaparición de EULEX Kosovo como tal, sino su re-ubicación como parte de UNMIK, con lo cual ya no requeriría una nueva Resolución del Consejo de Seguridad legitimadora, actuando por tanto en el marco de la 1244.

C) Elemento comunitario: los Acuerdos de Estabilización y Asociación

El escaso interés en la política exterior comunitaria de la realidad de la Europa Sudoriental en los últimos veinte años, constituye una de las razones del fracaso europeo frente al desmembramiento de Yugoslavia⁷⁰. No es hasta 1999 que, tras los bombardeos aliados en Kosovo, la UE ha iniciado una serie de negociaciones en la región con objeto de estabilizar la zona⁷¹ mediante la conclusión de los denominados Acuerdos de Estabilización y Asociación⁷², instrumentos jurídicos que marcan el paso previo a la categorización de Estado candidato a la adhesión.

En relación con Serbia⁷³, la complejidad jurídica existente, ha conllevado que se hayan ido adoptando, previo mandato de Naciones Unidas, Documentos relativos al desarrollo económico, político y social tanto de Serbia como de Kosovo, como parte de la primera según la Resolución 1244⁷⁴.

⁷⁰ Ver, SIMIC, I., «Les Balkans existent-ils?», en KADARÉ, I. et alii, «Le Sud des Balkans:...», *loc. cit.*, pp. 17-36, en pp. 30-32.

⁷¹ Ver, Conclusiones de la Presidencia, presentadas en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, *Bol. UE*, n.º 12-1999, punto I.20. Igualmente, LEHNE, S., «Has the «Hour of Europe» come at last? The EU 's strategy for the Balkans», en, ALTMANN, F.-L., et alii, «The Western Balkans: moving on», IESUE, *Chaillot Paper*, n.º 70, october 2004, pp. 111-124.

⁷² A través de los Acuerdos de Estabilización y Asociación, se busca una armonización legislativa en los derechos de aduana y una europeización del comercio internacional, y como paso previo para una futura integración en la UE. Actualmente existen Acuerdos de Estabilidad y Asociación firmados con la antigua República Yugoslava de Macedonia – ARYM (Decisión 2004/239/CE, EURATOM, *DOUE*, L 84, 20.03.2004, pp. 1 y ss) y Croacia (Decisión 2005/40/CE, EURATOM, *DOUE*, L 26, 28.01.2005, pp. 1 y ss). Igualmente, y en proceso de ratificación, se han firmado Acuerdos con Montenegro (Doc. Consejo 11566/1/07 REV 1, 27.09.2007), Albania (Doc. Consejo 8164/06, 22.05.2006) y Bosnia y Herzegovina (Doc. COM (2008) 182, 08.04.2008). Sobre el contenido de estos Acuerdos, ver, BLOCKMANS, S., «EU Conflict Prevention in the Western Balkans», en, KRONENBERGER, V., WOUTERS, J. (eds.), *The European Union and Conflict Prevention*, TMC Asser Press, The Hague, 2004, pp. 293-321, en pp. 309-315.

⁷³ Recordemos que el Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, confirmó que el futuro de los Balcanes, incluido Kosovo, era la UE (*Bol. UE*, n.º 6-2003, punto I.17). Por otra parte, el Consejo de Asuntos Generales de 11.10.2004 (Doc. 12770/04, 11.10.2004), autorizó a la Comisión a realizar un estudio sobre la idoneidad de la futura adhesión de Serbia. Ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo: towards final...», *loc. cit.*, pp. 18-19.

⁷⁴ Decisión 2008/213/CE, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Serbia, incluido Kosovo..., *cit.*, nota *supra* 37. La

No obstante, en algunos momentos de la negociación, la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación ha pretendido ser una moneda de cambio ofrecida al gobierno de Belgrado para que aceptara la independencia de Kosovo⁷⁵. Finalmente, la conclusión de dicho Acuerdo en mayo de 2008⁷⁶, incluye un artículo 135 en el cual se dice textualmente que «el presente Acuerdo no se aplicará en Kosovo, que se encuentra actualmente bajo administración internacional de conformidad con la Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sin perjuicio del estatuto actual de Kosovo ni de la determinación de su estatuto definitivo de conformidad con dicha Resolución». En nuestra opinión, esta disposición es perfectamente acorde con la legalidad internacional, al confirmar que la 1244 sigue siendo el único marco legal vigente, el cual, recordemos, indica la pertenencia territorial de Kosovo a Serbia, condicionado a la determinación de su estatuto final según un acuerdo mutuo entre las partes. Por tanto, sería factible pensar que dicho Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia pudiera perfectamente aplicarse a Ko-

Decisión recoge una serie de prioridades a corto y medio plazo. Respecto a Serbia, se citan garantizar el cumplimiento de las obligaciones futuras contraídas en virtud del Acuerdo de Estabilización y de Asociación; criterios políticos, como Democracia y Estado de Derecho; criterios económicos; y normas europeas. Igualmente, pretende garantizar la plena cooperación con el TPI y cooperar constructivamente en los asuntos relacionados con Kosovo, entre otras cuestiones. Respecto a Kosovo, se busca particularmente seguir colaborando con los equipos de planificación de la UE; garantizar el pleno respeto del Estado de Derecho, los Derechos Humanos y los derechos de las minorías; avanzar hacia el autogobierno; y celebrar elecciones libres y justas. Todas estas cuestiones han sido incluidas en la Constitución de Kosovo.

⁷⁵ Ante la perspectiva de independencia unilateral de Kosovo, la UE, en su Consejo Europeo de diciembre de 2007, propuso ofrecer a Serbia una vía preferente para su adhesión, y en un intento de eliminar la negativa serbia a aceptar la independencia unilateral de Kosovo. Finalmente, esta propuesta fue paralizada por el veto holandés y belga. Ver, «La UE ofrecerá a Serbia una vía preferente por la independencia de Kosovo», *El País*, 14.12.2007; «La UE ofrece a Serbia un acuerdo provisional», *El País*, 29.01.2008. Igualmente, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo's First...», *loc. cit.*, pp. 1-2; YAKEMT-CHOUK, R., «L'indépendance du Kosovo: ...», *loc. cit.*, p. 217-219.

⁷⁶ Ver, Doc. Consejo 9381/08, Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Serbia, por otra y Acuerdo provisional sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Serbia, por otra, 23.05.2008. La ratificación de los procedimientos del Acuerdo de Estabilización y Asociación se iniciará tan pronto como decida por unanimidad que la República de Serbia coopera plenamente con el TPIY.

sovo si así se decide⁷⁷. No obstante, cabría una segunda opción: la conclusión de un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo, y siempre basado en la Resolución 1244. Y es que, tal y como hemos visto, esa opción es coherente con la posición permanente, aunque no explícita, de la UE que abogaba por la independencia de Kosovo, si bien con el respaldo de unas Naciones Unidas que nunca llegó. Es más, ya en 2002 se decidió que las negociaciones con Kosovo en este ámbito fueran totalmente ajenas a las llevadas a cabo con Serbia, y ello a través de un Mecanismo de seguimiento que conllevaba reuniones entre responsables de la Comisión y del gobierno kosovar⁷⁸. Con esta finalidad, uno de los objetivos del REUE recientemente nombrado para Kosovo, será la coordinación de su acción con la Comisión, en aras de la coherencia con otras competencias comunitarias, tal y como es el proceso de estabilización y asociación, que constituye el marco estratégico de la política de la UE con respecto a la región de los Balcanes Occidentales (Considerandos (5) y (6) de la Acción Común de creación del REUE para Kosovo).

En nuestra opinión, aún cuando se haya decantado por la posibilidad de alcanzar un Acuerdo con Kosovo, el resultado no parece del todo claro.

⁷⁷ Es más, en las elecciones legislativas serbias de mayo de 2008, el partido vencedor pro-europeo de B. TADIC, no tardó en asegurar que no reconocerá Kosovo y se luchará por la integridad del territorio por medios diplomáticos y pacíficos. Ver, «Los europeístas esperan que la UE pase de promesas a hechos», y «Los votantes serbios apuestan por Europa», en *El País*, 12.05.2008.

⁷⁸ Así, se creó un *Mecanismo de Seguimiento del Proceso de Estabilización y Asociación* en noviembre de 2002, como foro para examinar los progresos realizados por Kosovo, y una *Asociación Europea* para Kosovo, en junio de 2004, que formula la aplicación de los estándares. Kosovo adoptó su Plan de Acción para la aplicación de las prioridades de la *Asociación Europea* en enero de 2005. Por otra parte, Kosovo se beneficiaba de los fondos procedentes del Programa CARDS (*Ayuda comunitaria para reconstrucción, desarrollo y estabilización*), y a partir de 2007 del *Reglamento del Instrumento de Preadhesión* (ISPA). Se afirmaba, además, que el futuro de Kosovo estaba en las manos de su pueblo y este no debía escatimar esfuerzos para garantizar la aplicación de las normas. No obstante, se reconocía que la posibilidad de negociar con Kosovo un Acuerdo de Estabilización y Asociación no se encontraba sobre la mesa. Ver, Doc. COM (2005) 156 final, Un futuro europeo para Kosovo, 20.04.2005; Press Release S200/06, Summary note on the joint report by J. SOLANA, EU High Representative for the CFSP, and O. REHN, EU Commissioner for Enlargement, on *the future EU Role and Contribution in Kosovo*, July 2006; Doc. SEC (2007) 1433, Kosovo under UNSCR 1244, 2007 Progress Report, 06.11.2007; Doc. COM (2007) 633 final, Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008), 06.11.2007. Ver, AVELLO MARTÍNEZ, M., «Kosovo: ¿de provincia...», *loc. cit.*, p. 2; SEBASTIAN, S., «The EU's Challenge...», *loc. cit.*, p. 2.

A fecha de hoy, la UE no mantiene relaciones contractuales con Kosovo, y ello ocurrirá siempre que siga siendo la Resolución 1244 la única base jurídica sobre la que fundar la legitimidad de Kosovo para ser considerado un sujeto de Derecho Internacional. Incluso, la futurible conclusión de este Acuerdo, podría perjudicar las relaciones entre la UE y Serbia ante la perspectiva de adhesión de esta última, por no decir la posición de aquellos Estados miembros contrarios a la independencia de Kosovo. Por tanto, convendría, preferentemente, alcanzar una estabilidad política y jurídica en los Balcanes, a través de un mayor papel diplomático y un claro compromiso de la UE, y con participación de todas las partes implicadas, antes de promover acuerdos que pudieran dinamitar todo lo logrado en los últimos años por parte de la Comunidad Internacional y la UE.

IV. CONCLUSIONES

En el presente trabajo, hemos comprobado que Kosovo ha vuelto a ser una piedra en el camino de la política exterior europea. En efecto, la falta de consenso en el seno de la Unión, representa, claramente, un tremendo fracaso en la escena internacional. Ello puede repercutir en una pérdida de confianza hacia los Estados europeos al ser incapaces de ponerse de acuerdo en una cuestión de gran trascendencia, haciendo prevalecer sus intereses nacionales sobre los de la UE y el Derecho Internacional.

En la cuestión kosovar, la única base jurídica aplicable, la Resolución del Consejo de Seguridad 1244 (1999), ha sido violada no sólo por la Declaración unilateral de independencia, sino igualmente por todos aquellos Estados que han procedido a reconocer inmediatamente a Kosovo. En el caso europeo, esta ilegalidad es más patente cuando el artículo 3.5 del Tratado de la UE en su versión de Lisboa (actuales artículos 2 y 11 TUE), hace referencia al compromiso de la UE al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional. Por otra parte, y en paralelo, las distintas actuaciones de la UE tras la independencia, se enfrentan a una serie de problemas de base jurídica y de consecución de objetivos de difícil solución, máxime cuando la Resolución 1244, la posición serbia y del Derecho Internacional sigan estando totalmente en contra de la secesión de Kosovo.

En nuestra opinión, los Estados miembros de la UE debían haberse postulado en contra del reconocimiento de Kosovo, puesto que, además de conllevar una violación del Derecho Internacional, no nos encontramos ante

un Estado totalmente soberano e independiente, existiendo una total dependencia de la Comunidad Internacional. Así, cualquier acto con el nuevo Estado podría estar viciado jurídicamente y ser nulo de pleno derecho. Es más, las Conclusiones del Consejo de febrero de 2008, se alejan de la práctica seguida anteriormente, en la cual se defendía de forma implícita la independencia de Kosovo pero siempre apoyado por el Consejo de Seguridad ante la falta de acuerdo entre las partes. Por otra parte, la solución más plausible para el problema de Kosovo, sería aplicar en sus estrictos términos la Resolución 1244, dotando a Kosovo de una amplia autonomía dentro de Serbia y asegurando el respeto de los Derechos humanos y las minorías. Y es en este marco donde la UE debería jugar un rol de primer orden en la búsqueda de una solución consensuada entre las partes afectadas.

En este contexto, la problemática en la que se haya actualmente la Unión, puede poner trabas a las negociaciones que se lleven a cabo no sólo con Kosovo, sino igualmente con Serbia, la gran perdedora de la región. Es más, si realmente uno de los objetivos de la UE era mantener la estabilidad en los Balcanes, a través, entre otros instrumentos, de los Acuerdos de Estabilización y Asociación, el reconocimiento y apoyo a la independencia de Kosovo puede provocar el efecto contrario, llegando incluso a la desestabilización de la zona y a un regreso a la violencia étnica y nacionalista.

En definitiva, la ausencia de una política europea realmente común tiene un efecto altamente negativo sobre la UE. Y ello demuestra nuevamente, que sin la voluntad seria y coherente de todos los Estados miembros en materia de política exterior, estos ámbitos seguirán adoleciendo del peso que realmente se merece la Unión en la escena internacional.

KOSOVO: ¿UNA (NUEVA) PIEDRA EN EL ZAPATO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE?

RESUMEN: La falta de consenso en el seno de la Unión Europea sobre la independencia de Kosovo, se ha debido a que los Estados miembros han hecho prevalecer sus propios intereses nacionales sobre los de la UE y el Derecho Internacional. La Declaración unilateral de independencia de Kosovo, viola el Derecho Internacional y la única base jurídica aplicable, la Resolución del Consejo de Seguridad 1244 (1999). Además, el reconocimiento y apoyo a la independencia puede provocar la desestabilización de los Balcanes y un regreso a la violencia étnica y nacionalista. Por otra parte, las distintas actuaciones de la UE tras la independencia, se enfrentan a una serie de problemas de base jurídica y de

logro de objetivos de difícil solución. Esta situación, representa, a todas luces, un tremendo fracaso de la política exterior europea en la escena internacional.

PALABRAS CLAVE: Política exterior europea; Balcanes; independencia de Kosovo; Reconocimiento de Estados.

KOSOVO: ONE (NEW) STONE IN THE SHOE OF THE EU FOREIGN POLICY?

ABSTRACT: The lack of consensus in the European Union on the independence of Kosovo, is had because the Member States have made prevail their own national interests over those of the EU and the International Law. Kosovo's unilateral Declaration of independence, violates International Law and the only applicable legal basis, the Security Council Resolution 1244 (1999). In addition, the recognition and support to independence can bring about the destabilization of the Balkans region and a return to the ethnic and nationalist violence. On the other hand, the different activities from the EU after independence, face a series of legal problems with a hard solution. This situation, represents, obviously, a tremendous failure of the European foreign policy in the International scene.

KEY WORDS: European foreign policy; Balkans; Kosovo's independence; Recognition of States.

KOSOVO : UNE (NOUVELLE) PIERRE DANS LA CHAUSSURE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UE ?

RÉSUMÉ: Le manque de consensus au sein de l'Union européenne sur l'indépendance de Kosovo, a été motivé parce que les États membres ont fait prévaloir leurs intérêts nationaux sur ceux de l'UE et le Droit International. La Déclaration unilatérale d'indépendance de Kosovo, viole le Droit International et la seule base juridique applicable, la Résolution du Conseil de Sécurité 1244 (1999). En outre, la reconnaissance et l'appui à l'indépendance peut provoquer la déstabilisation des Balkans et un retour à la violence ethnique et nationaliste. D'autre part, les différentes activités de l'UE après l'indépendance, font face à une série de problèmes de base juridique et de réalisation d'objectifs de solution difficile. Cette situation, représente, notamment, un échec de la politique extérieure européenne dans la scène internationale.

MOTS CLÉS: Politique extérieure européenne; Balkans; indépendance de Kosovo; Reconnaissance des États.