



140

MARZO
2012

E-ISSN 2014-0843

opinión

Europa

EL ACUERDO BELGRADO-PRISTINA SOBRE LA DENOMINACIÓN: Una oportunidad de oro para la UE

Jordi Vaquer Director del CIDOB

El viernes 24 de febrero del 2012, después de tres días de negociaciones facilitadas por los EE.UU. en Bruselas, las autoridades de Serbia y Kosovo llegaron a un acuerdo que marca un antes y un después en su diálogo directo. La negociación comportaba dos puntos importantes: una gestión conjunta de los pasos de frontera entre los dos territorios y la denominación bajo la cual Kosovo podrá participar en foros regionales. La difícil decisión política se logró bajo una fuerte presión interna para evitar cualquier concesión, y se materializó con la perspectiva de obtener recompensas evidentes por parte de la UE: estatus de candidato para Serbia (una recompensa codiciada por un gobierno que afronta unas elecciones dentro de dos meses) y luz verde para un estudio de las posibilidades de un Acuerdo de Estabilización y Asociación y otras relaciones contractuales, que incluiría una hoja de ruta para la liberalización de visados para Kosovo. Ambas partes han cumplido su compromiso y ahora es la UE quien tiene que cumplir. Si las instituciones y los estados miembros aprovechan esta oportunidad y son capaces de llegar a un acuerdo entre quienes reconocen y quienes no reconocen Kosovo, y entre quienes están a favor de un acceso más rápido de Serbia y quienes son menos entusiastas, el acuerdo podría significar un paso de gigante en la política de la UE en los Balcanes Occidentales. Estos acuerdos también serían beneficiosos para la UE: acabaría con el distanciamiento que divide los estados miembros y que debilita la UE.

En otoño del 2011, el diálogo entre Belgrado y Pristina llegó a un punto muerto cuando la situación se deterioró al norte de Kosovo y aumentó la frustración respecto a la UE. Serbia estaba decepcionada por el hecho que en diciembre del 2011 el Consejo de Europa declinó la consideración del estatus de candidato a pesar del arresto de Ratko Mladic y su extradición al Tribunal Criminal Internacional para la ex-Yugoslavia. Por otro lado, Kosovo quedó defraudada por la oposición de cinco estados miembros, que no la reconocían y le impedían avanzar en sus relaciones contractuales con la UE. Con la perspectiva de las elecciones legislativas serbias, el 1-2 de marzo del 2012, el Consejo de Europa parecía la última oportunidad de evitar una reacción violenta por parte de ambos países. La UE y algunos estados miembros, Alemania particularmente, dejaron bien claro que un acuerdo en las conversaciones de Bruselas era la única vía de solución para los dos gobiernos si querían progresar en el camino hacia la integración a la UE. La opinión pública

serbia y kosovar no tenía ningún deseo de alcanzar un acuerdo, especialmente después de un invierno de tensiones y barricadas al norte de Kosovo y de una retórica nacionalista en aumento por parte de ambos bandos.

El protocolo técnico para la gestión conjunta de los pasos de frontera administrativos entre Serbia y Kosovo es extremadamente importante, puesto que la crisis actual al norte de Kosovo empezó justamente cuando las autoridades de Pristina intentaron asumir el control de los pasos fronterizos. Pero el hecho de que las partes consiguieron finalmente un acuerdo sobre el tema de la denominación es incluso más significativo. Abrirá el camino a la participación de Kosovo en los encuentros y organizaciones regionales, cosa que le era negada hasta ahora. El pacto prevé que Kosovo participará desde ahora en las organizaciones, encuentros y gestiones intergubernamentales que se propongan la cooperación en los Balcanes, dando por sentado que utilizará la denominación 'Kosovo*', donde el asterisco remite a la siguiente nota: *Esta designación no implica prejuicio a las posiciones sobre el estatus, y está de acuerdo con la resolución UNSC 1244 y la Opinión ICJ sobre la declaración de independencia de Kosovo*. Esta es una formulación de expresión cuidadosa que apacigua las preocupaciones principales de las dos partes, que declararon que era favorable a sus intereses. En Kosovo ya no se le pedirá que esté representada por UNMIK, y a los invitados a reuniones se les pedirá que eviten la exhibición de símbolos nacionales que no sean los suyos y los de la UE.

El acuerdo restringe explícitamente el uso de la nueva fórmula en los encuentros, organizaciones y acuerdos de los Balcanes, sean formales o informales, incluyendo reuniones con instituciones de la UE. Pero la UE y sus estados miembros podrían acordar aplicarlo de manera global. Por un lado, esto supondría que quienes reconocen Kosovo dejarían de insistir por su inclusión, sin ningún requisito, en las organizaciones donde tienen una mayoría de derecho a voto (como era el caso en el Fondo Monetario Internacional, o en el Banco Mundial). Por otro lado, esta solución ayudaría a quienes no lo reconocen a aceptar relaciones contractuales con la UE y votar a favor (en lugar de hacerlo en contra o abstenerse) de la integración de Kosovo a las organizaciones, acuerdos y encuentros internacionales y europeos, tanto a nivel gubernamental como en instituciones para-gubernamentales (como las federaciones deportivas), dando por sentado que se utiliza la denominación acordada. Pronto se pondrán a prueba estas dos aproximaciones porque el BERD, desde el día antes del acuerdo, tiene una mayoría suficiente para aceptar Kosovo como miembro de pleno derecho, y la Comisión Europea propondrá, tal como anunció Catherine Ashton, poner en marcha un estudio de viabilidad, que había sido previamente bloqueado, para el Acuerdo de Asociación y Estabilidad con Kosovo. Quienes lo reconocen podrían aceptar la inclusión en el BERD con la nota al pie, quienes no reconocen Kosovo podrían permitir relaciones contractuales para salir adelante. En última instancia, los estados miembros de la UE votarían unidos sobre Kosovo.

La propuesta antes mencionada va más allá de lo que acordaron Pristina y Belgrado en Bruselas, pensado sólo para organizaciones regionales. Pero ir más allá de lo que Pristina y Belgrado están dispuestos a pactar es exactamente de lo que se trata. Algunos estados miembros de la UE que han reconocido la independencia de Kosovo han insistido mucho para que lograra un pleno reconocimiento internacional y se han negado abiertamente a transigir. El Reino Unido, por ejemplo, forzó la suspensión de las medidas de comercio autónomo que aseguraban el acceso de Kosovo a los mercados de la UE durante meses negándose a añadir una mención a la resolución del Consejo de Seguridad (UNSC 1244). Igualmente, los cinco estados miembros que no lo reconocen han mantenido una visión restrictiva que ha bloqueado la integración de Kosovo dentro de la región y en el conjunto de la comunidad internacional, y también han impedido las relaciones contractuales con la UE. Mientras que la UE pide flexibilidad y transigencia por parte de los atribulados gobiernos de Pristina y Belgrado, algunos estados miembros no saben seguir

el ejemplo. Tienen a atrincherarse detrás de una u otra opción en lugar de dar ejemplo mostrando el camino del pacto. Ha llegado la hora de hacer un cambio hacia algo mejor: si los estados miembros de la UE desean honestamente que Serbia y Kosovo avancen progresivamente hacia un contrato final de mutua aceptación, tienen que ser ellos quienes aporten soluciones que beneficien a las dos partes y a toda la región. Además, tienen la posibilidad de superar la división interna que ha puesto en peligro desde febrero del 2008, el papel y el prestigio de la UE en la región. El acuerdo sobre la denominación es un punto de partida excelente, una oportunidad que la UE no debería tirar por la borda.