

# Documento de Trabajo

## Working Paper

**EULEX-Kosovo: ¿la misión imposible?**

*Maria Julià Barceló*

22/10/2008

*Documento de Trabajo N° 42/2008*

# EULEX-Kosovo: ¿la misión imposible?

*Maria Julià Barceló*

## Índice

### Resumen

1. Introducción a la configuración de una política de seguridad y defensa (PESD) y sus órganos e instrumentos jurídicos
2. Contexto jurídico internacional sobre Kosovo
  - 2.1. La resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de NNUU
  - 2.2. El Plan Ahtisaari (2007)
- 3 Intervención de la UE en Kosovo en el marco de la PESD
  - 3.1. La misión del equipo de planeamiento y la preparación de la misión civil (2006-2007)
  - 3.2. La misión EULEX-Kosovo (2008)
4. Valoración final

## Resumen

La misión de la Unión Europea (UE) para asistir a las autoridades kosovares en el área del Estado de Derecho en Kosovo, EULEX-Kosovo, es la mayor misión civil preparada bajo la política de seguridad y de defensa (PESD) de la UE. Aunque la misión se encuentra todavía pendiente de su ejecución, este Documento de Trabajo analiza su contexto y mandato. Para ello, y tras una breve aproximación al estado de la PESD y de sus órganos e instrumentos jurídicos en el momento de lanzar la misión, el Documento analiza la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el Plan de Marti Ahtisaari para evaluar los fundamentos jurídico-internacionales de la misión. Sobre ellos, describe las funciones y resultados del equipo de planeamiento que preparó la misión establecida por la Acción Común 2008/124 PESC el 4 de febrero de 2008. Desde entonces y hasta el momento de cerrar el Documento de Trabajo en julio de 2008, se describe su organización, cometidos y, sobre todo, las dificultades jurídicas debidas a la falta de consenso en el Consejo de Seguridad sobre el Estatuto definitivo para Kosovo que impide la autorización de Naciones Unidas a la misión de la UE.

## 1. Introducción a la configuración de una política de seguridad y defensa (PESD) y sus órganos e instrumentos jurídicos

Desde el año 1999, a través de las declaraciones del Consejo europeo, la Unión Europea (UE) ha venido impulsando el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD),<sup>1</sup> regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea (TUE) bajo el genérico epígrafe de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El avance más significativo en la configuración de la PESD se produjo en el Consejo europeo de Colonia de 1999, en cuya reunión los Estados miembros tomaron la decisión de desarrollar una capacidad europea autónoma de defensa. En esa cumbre se aprobaron dos documentos importantes para su desarrollo: (1) una declaración política reafirmando la voluntad de los Estados miembros de dotar a la Unión “de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa”;<sup>2</sup> y (2) un informe de la Presidencia en el que se establecían los principios rectores, los mecanismos de toma de decisiones, la forma de llevar a cabo las operaciones europeas y las modalidades de participación, así como la cooperación de los países europeos (incluidos los Estados miembros neutrales y los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE). Sin embargo, esta autonomía se limitaría a la prevención de conflictos y gestión de crisis definidas por el TUE, es decir, las denominadas “misiones Petersberg”, respetando la capacidad de actuación autónoma de la OTAN y actuando de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

La decisión de impulsar esta recién creada PESD fue tomada a finales de 1999 por el Consejo europeo de Helsinki,<sup>4</sup> al declarar que “la Unión contribuirá a la paz y seguridad internacionales de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)” al mismo tiempo que reconocía la preeminencia del CS de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.<sup>5</sup> Con esta finalidad, el Consejo europeo destacaba “su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales”. Sin embargo, no se contemplaba la posibilidad de crear un ejército europeo para el desarrollo de esta política.<sup>6</sup>

El establecimiento de la nueva PESD tenía que llevarse a cabo mediante la consecución de una serie de objetivos, en términos de capacidades militares, previstos para el año 2003.<sup>7</sup> A partir de esa fecha, la PESD debía estar plenamente operativa. La experiencia previa de la crisis de Kosovo había puesto de relieve la necesidad de dotar de un contenido concreto la dimensión militar de la UE, al haberse hecho patentes las evidentes limitaciones políticas y militares de la UE en su conjunto y de sus estados miembros en su actuación individual. De este modo, la UE asumía el reto de “dotarse de una capacidad de actuación autónoma respaldada por una fuerza militar creíble, los medios para decidir su empleo y la voluntad para hacerlo, en respuesta a las crisis internacionales que pudieran surgir”.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> De entrar en vigor el Tratado de Lisboa (2007) cambiaría el nombre de esta política por el significativo, al menos a efectos simbólicos, de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

<sup>2</sup> Consejo europeo de Colonia, 3-4/VI/1999, Boletín UE 6-1999, “Declaración del Consejo europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa”, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia (20/28), Punto I.58.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Párrafo 2.

<sup>4</sup> Consejo europeo de Helsinki, 10-11/XII/1999, Boletín UE 12-1999, Conclusiones de la Presidencia (8/26), Puntos I.9.25-29.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Punto I.9.26. “La Unión reconoce que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Punto I.9.27.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Punto I.9.28, donde se detallan los objetivos, entre ellos, la creación de una fuerza de entre 50.000 a 60.000 efectivos, capaz de desplegarse en 60 días y ejercer toda la gama de misiones “Petersberg”.

<sup>8</sup> Declaración final de la cumbre franco-británica de St. Malo (diciembre de 1998). Cita extraída de P. Méndez de Vigo y Montojo, “El debate de las capacidades militares”, en VVAA, *La seguridad y defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades*, Cuadernos de Estrategia, nº 129, Ministerio de Defensa, Instituto español de estudios estratégicos-Instituto de Estudios europeos de la Universidad San Pablo-CEU, p. 161-185.

Las bases jurídicas para el desarrollo de las misiones PESD (operaciones civiles y militares de gestión de crisis) de la UE se sitúan en el marco del segundo pilar del TUE (título V). El art. 17 establece un concepto genérico de la PESC, en el sentido de que “abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”.<sup>9</sup> En este sentido, la cooperación en materia de defensa se encuentra actualmente en un estado embrionario,<sup>10</sup> y el centro de la PESD se fundamenta hoy en día en el art. 17.2 que ha incorporado las antaño conocidas como “misiones Petersberg” en el ámbito de la PESD, permitiendo la creación y el desarrollo de las actuales misiones de gestión de crisis de la UE. Tres son los tipos de misiones incluidas en este concepto: (1) las misiones humanitarias y de rescate de residentes; (2) las misiones de mantenimiento de la paz; y (3) las misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.<sup>11</sup>

Es destacable el hecho de que en el TUE no se menciona la necesidad de que exista un vínculo entre el despliegue de esta gran variedad de misiones y la existencia previa de un mandato del Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas. Sin embargo, su art. 11 incluye una referencia a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que deben constituir el marco jurídico de referencia para el desarrollo de sus misiones. Desde el Consejo Europeo de Laeken de 2001, con la declaración de operatividad parcial de la PESD,<sup>12</sup> la Unión asumió su puesta en si bien no empezaría a estar plenamente operativa hasta el año 2003, momento en que se inició la primera de las misiones PESD en Bosnia y Herzegovina.<sup>13</sup>

El segundo de los fundamentos para la creación de estas misiones lo proporciona el art. 11 del TUE: “La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad (...)”. Este artículo enumera varios de los objetivos de la PESC, tales como el fortalecimiento de la seguridad de la Unión, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, así como la promoción de la cooperación internacional.

Por otro lado, la regulación jurídica internacional que sustenta la legalidad de estas misiones realizadas por una organización regional la encontramos en los art. 39 y 52 de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante la Carta). Puesto que las misiones PESD guardan un claro paralelismo con las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de la ONU, y teniendo en cuenta que podrían en determinados casos comportar el uso de la fuerza, los Estados miembros de la UE, o esta como organización regional, no podrían actuar sin el consentimiento previo del CS de la ONU.

El CS es el órgano competente, en virtud del artículo 39 del capítulo VII de la Carta, para determinar la existencia de una amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. En estos casos, será también el encargando de recomendar o decidir cuáles son las medidas que se tomarán de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Carta, con el objetivo de

---

<sup>9</sup> Art. 17. 1 del TUE. Las posiciones enfrentadas entre los Estados miembros en el momento de adoptar este tratado no posibilitaron el establecimiento de unas normas claras en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, es de destacar la definición y la inclusión en el punto dos de este mismo artículo de las denominadas “misiones de Petersberg”, incorporada por el Tratado de Ámsterdam (1997) como misiones que se habían formulado previamente en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) en 1992.

<sup>10</sup> Excepto por la creación de la Agencia Europea de Seguridad.

<sup>11</sup> Art. 17. 2 TUE.

<sup>12</sup> Consejo europeo de Laeken, 14-15/XII/2001, Boletín UE 12-2001, Conclusiones de la Presidencia (3/5), Anexo II, “Declaración de operatividad de la Política común y de Seguridad y Defensa”, Punto I.28. Si bien es cierto que el desarrollo pleno de las capacidades militares de la UE todavía es hoy una asignatura pendiente de la Unión.

<sup>13</sup> Desde ese año hasta finales de 2007 la UE ha iniciado, finalizado o planeado 20 misiones PESD: cinco militares, 14 civiles y una misión civil-militar: (a) misiones militares: Concordia en la ERYM, Artemis en la RD Congo, EUFOR-Althea, EUFOR-RD Congo y EUFOR-Chad/RCA; (b) misiones civiles: MPUE, en Bosnia y Herzegovina, Próxima y EUPAT en la ERYM, EUPOL-Kinshasa, EUSEC-RD Congo, EUPOL-RD Congo, EUHUST THEMIS, MAFUE en Rafah, EUPOL-COPPS en los territorios palestinos, EUPOL Afganistán, EUJUST LEX en Irak, MOA en Aceh, EPUE y EULEX en Kosovo; (c) misiones civil-militares: misión de apoyo de la UE a AMIS II.

mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Puesto que los Estados miembros de la UE son también miembros de la ONU, sus acciones como Estados en su participación individual en las operaciones para el mantenimiento o restablecimiento de la paz, están supeditadas a la adopción de una autorización previa por parte del CS. Pero al mismo tiempo, estos Estados son miembros de la UE, organización regional<sup>14</sup> entre cuyos objetivos políticos se recoge el del establecimiento y desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En este sentido, la intervención de una organización internacional en las operaciones de mantenimiento y/o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, según el artículo 52 de la Carta, no se opone a “la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional”, en el bien entendido de que estos acuerdos regionales deben ser compatibles con los Propósitos y los Principios de las Naciones Unidas.<sup>15</sup>

La terminología europea para este tipo de operaciones se refiere a las “operaciones de gestión de crisis” que pueden ser de carácter civil o militar, y también a las “misiones PESC”. En ambos casos, estos conceptos serían equivalentes al término utilizado por las Naciones Unidas de “operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz”.<sup>16</sup>

Con el fin de llegar a cumplir los objetivos previstos en el art. 11 del TUE, la UE se ha dotado de una estructura orgánica considerable para desarrollar sus misiones PESC. Dentro de esta compleja estructura tienen un papel determinante los órganos e instituciones comunitarias, así como una gran cantidad de organismos dependientes del Consejo de la UE, que se han ido creando a medida que la PESC empezaba a ser operativa y era necesario dirigir las nuevas capacidades, tanto militares como civiles, que requerían estas misiones. De todos ellos, es necesario hacer una mención al Consejo europeo (órgano político), al Consejo de la UE (órgano legislativo) y al alto representante de la UE para la PESC (órgano de representación y diálogo político) que ejerce al mismo tiempo las funciones de secretario general del Consejo (SG/AR).

El Consejo europeo ejerce un papel determinante y decisorio en la configuración de esta política, puesto que es el encargado de impulsar y fijar sus orientaciones generales.<sup>17</sup> Desde el punto de vista legislativo, el Consejo de la UE, en su formación de ministros de asuntos generales y relaciones exteriores (CAGRE) es el principal órgano decisorio, pues adopta los actos jurídicos de la PESC y también los de la PESC.<sup>18</sup> Su función principal en el ámbito de la PESC es la de tomar las

---

<sup>14</sup> Desde un punto de vista jurídico, la UE todavía no es una organización internacional *strictu sensu* porque el TUE no la constituyó como tal y no le ha otorgado personalidad jurídica internacional, aunque *de facto* actúe como tal. A la espera de la entrada en vigor del último tratado de reforma, el Tratado de Lisboa (2007) que le otorgaría personalidad jurídica, y a efectos prácticos, en el presente trabajo nos referiremos a la UE como si de una organización internacional *strictu sensu* se tratase.

<sup>15</sup> Tal y como recoge el Art. 11 del TUE, uno de los objetivos de la PESC es “el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores”.

<sup>16</sup> De la práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se derivan unas características básicas y comunes a estas operaciones: (a) antes de su establecimiento es necesario contar con el consentimiento del Estado receptor y de las partes en conflicto. Este es un presupuesto esencial que debe respetarse en cualquier circunstancia, porque si no la OMP sería calificada como una medida coercitiva. Este consentimiento opera esencialmente en relación con el despliegue y la retirada de la misión, así como en materia de composición de la misión; (b) los Estados participantes lo hacen de modo voluntario; no están obligados a participar en una misión concreta y pueden retirar los recursos aportados cuando así lo decidan; (c) las OPM se sitúan bajo un mando internacional, responsable ante el órgano creador de la misión. Mientras las distintas tropas se encuentren encuadradas en una OPM no reciben las instrucciones operativas de sus mandos nacionales, sino directamente del sujeto creador de la misma; (d) el personal militar debe evitar el empleo de la fuerza armada. Sólo se permite en caso de legítima defensa, entendida como una elemental autodefensa ante una agresión. Además, está autorizado a utilizar la fuerza armada que sea indispensable para poder cumplir con su mandato (estado de necesidad); y (f) las OPM se caracterizan por su imparcialidad. No deben interferir en los asuntos propios del estado anfitrión y deben abstenerse de favorecer a cualquiera de las partes.

<sup>17</sup> Art. 13.1 TUE: el Consejo europeo “definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

<sup>18</sup> La formación del Consejo en su reunión de ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros es la formación adecuada para tratar los temas relativos a la PESC y la PESC. Las cuestiones relativas a la PESC son tratadas en las sesiones de “Relaciones exteriores”.

decisiones necesarias que definan y ejecuten esta política, sobre la base de las orientaciones y estrategias comunes fijadas previamente por el Consejo europeo.<sup>19</sup> Una vez regulada la creación y desarrollo de una misión PESD, el Consejo delegará en el Comité Político y de Seguridad (CPS) el ejercicio de la dirección política y estratégica de la misión sobre el terreno.<sup>20</sup>

Finalmente, el alto representante de la UE para la PESC,<sup>21</sup> cuyas funciones están establecidas de un modo muy genérico en el art. 26 del TUE,<sup>22</sup> contribuye a la formulación, la elaboración y la aplicación de las decisiones y, en su caso, modera el diálogo político con terceros, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia. Es el encargado de expresar ante los foros públicos las posiciones comunes de la UE sobre materias relativas a la PESC, incidiendo con sus declaraciones en la configuración y desarrollo de esta política.<sup>23</sup>

Los instrumentos de los que se sirve la UE para tomar decisiones en el marco de la PESC son las posiciones comunes, las acciones comunes y las estrategias comunes.<sup>24</sup> Más concretamente, en el ámbito de las misiones PESD, la decisión tomada por el Consejo europeo de llevar a cabo una operación civil o militar (o de carácter mixto) se plasma jurídicamente con la adopción por el Consejo de una acción común. Esta acción será revisada por el mismo Consejo cuando se produzca un cambio de circunstancias en el asunto que es objeto de la acción (la misión PESD).<sup>25</sup> Sin embargo, también es frecuente que, previamente a la adopción de una acción común, o en paralelo, el Consejo apruebe diversas posiciones comunes, posicionándose, junto con la comunidad internacional, ante el conflicto o la crisis que provocará la intervención posterior de la UE o, incluso, adoptando diversas medidas coercitivas destinadas a interceder en la solución pacífica del

---

En función de las cuestiones de la agenda, el CAGRE puede estar formado también por los ministros de Desarrollo, Comercio o Asuntos Europeos. Los ministros de Defensa participan tradicionalmente en las reuniones del CAGRE dos veces al año, además de la celebración de reuniones informales al margen del CAGRE (también dos veces al año). Pero hasta la fecha no se ha creado ninguna formación especializada del Consejo para los ministros de Defensa de la UE. Sin embargo, tal y como afirma Tom Ruys, a la vista de la definición progresiva de una defensa común (Art. 17. 1 TUE) y de la construcción progresiva de una capacidad para la gestión de crisis (desde la declaración de Laeken sobre la operatividad de la PESD en el 2001) con el consiguiente aumento de la demanda de más operaciones, “*this situation seems unsustainable in the long run*”. Vid. T. Ruys, “Background Paper on EU Crisis Management Operations”, Institute for International Law, Working paper n° 108, mayo de 2007, pp. 6-7, <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/wp/WP/WP108e.pdf>

<sup>19</sup> Art. 13.3 TUE.

<sup>20</sup> El CPS es uno de los nuevos órganos militares y civiles creados por el Consejo de la Unión para dirigir la gestión de crisis. Los otros dos son el Comité Militar de la UE y el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM). El CPS es el actual sucesor del comité político establecido por el TUE en 1992, formado por los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores nacionales, que se reunían una vez al mes en Bruselas. Para un estudio en profundidad de este órgano, que se ha convertido en un corto período de tiempo en un importante órgano de las relaciones exteriores de la UE, Vid. S. Duke, “The Linchpin COPS. Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee”, European Institute of Public Administration. Working Paper 2005/W/05, [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070815142132\\_FC0505e.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070815142132_FC0505e.pdf)

<sup>21</sup> Fue precisamente la guerra de Kosovo (iniciada en la primavera de 1999) la que “ayudó” a configurar un nuevo contexto en el que la PESC se ampliaba con la creación de la PESD y a aumentar significativamente la demanda de un papel más activo de la UE en las crisis internacionales. Por este motivo, el Consejo europeo, reunido en Colonia en junio de 1999, decidió combinar el inicio de esta nueva política con la elevación de nivel del cargo de alto representante. El resultado fue que el antiguo ministro de Asuntos Exteriores español y secretario general saliente de la OTAN, Javier Solana, fue nombrado en Colonia como primer (y hasta el momento único) SG/AR para la PESC en aplicación del Tratado de Ámsterdam.

<sup>22</sup> Art. 26 TUE: “asistir al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo, y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros”.

<sup>23</sup> El último ejemplo evidente lo encontramos en las declaraciones relativas a la independencia de Kosovo. Vid. Council of the European Union, Council conclusions on Kosovo, 2851st External Relations. Council meeting, Bruselas, 18/II/2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/98807KOSOVO.pdf>

<sup>24</sup> Art. 12 TUE.

<sup>25</sup> La revisión de la acción común comportará la adopción por el Consejo de una nueva acción destinada a prorrogar, finalizar o a introducir cambios en las estructuras o en los objetivos de la misión, para adaptarla al cambio de circunstancias producido en el desarrollo de la misión PESD. Todas las acciones comunes que regulan una misión PESD prevén un artículo en el que se prevé su revisión por parte del Consejo antes del cumplimiento del plazo de finalización de la misión o, dependiendo de su duración, cada seis meses, para adaptarla a los posibles cambios de circunstancias en el desarrollo de la misión. En la mayoría de los casos, estas revisiones han dado lugar a sucesivas prórrogas de la misión, a instancias del estado anfitrión/receptor de la misma. Vid. por ejemplo, el Art. 16 de la Acción común 2004/570/PESC del Consejo, de 12/VII/2004 (DO L 252/10-14, de 28/VII/2004), o la acción común Acción común 2007/720/PESC del Consejo de 8/XI/2007, por la que se modifica la acción común 2004/570/PESC sobre la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 291/29, de 9/XI/2007. Esta modificación respondía a la intención de coordinar, a través del REUE el ejercicio paralelo de dos misiones PESD sobre el terreno: la MPUE y la misión Althea.

conflicto.<sup>26</sup>

Una vez aprobada la acción común principal que establece una misión PESD, los actos jurídicos posteriores que aprobará el Consejo (o el CPS bajo su autorización) pueden ser de dos tipos: (1) acciones comunes que establecen modificaciones posteriores relativas a la revisión de la acción principal, con el fin de prorrogar, modificar o finalizar la misión;<sup>27</sup> y (2) decisiones de aplicación de la acción común de creación de la misión PESD.<sup>28</sup>

Puesto que la PESC, y por ende la PESD, es una política de carácter intergubernamental, el proceso de toma de decisiones se basa en la adopción de decisiones por unanimidad, a través de un procedimiento todavía complejo y poco flexible.<sup>29</sup> Aún así, una vez aprobada la acción común de establecimiento de una misión PESD, los Estados participantes están obligados a adaptar sus políticas nacionales a los objetivos de la acción. En este sentido, el apartado 1 del artículo 23 del TUE establece, como regla general para la toma de decisiones en el marco de la PESC, la unanimidad más la abstención constructiva. Es decir, las abstenciones de los miembros presentes o representados no impiden la adopción de las mismas. En el apartado 2 se prevé la adopción por mayoría cualificada de las acciones comunes, las posiciones comunes y las decisiones que tengan como base una estrategia común, así como toda decisión por la que se aplique una acción común o una posición común, siempre y cuando no se produzca el supuesto de que un Estado miembro, por razones importantes de política nacional, declare previamente la intención de oponerse a la adopción de una de estas decisiones. En este supuesto, el Consejo, por mayoría cualificada, puede solicitar que la cuestión se someta al Consejo Europeo con vistas a la adopción de una decisión por unanimidad.

La práctica desarrollada por la UE desde el año 2003 para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales demuestra que las misiones PESD llevadas a cabo hasta el momento se han basado en dos tipos de fundamentos jurídicos: (1) Resolución previa del CS de la ONU (con autorización general o nominal a la UE) y consentimiento del Estado receptor de la misión;<sup>30</sup> y (2) Resoluciones

---

<sup>26</sup> Uno de los objetivos de la misión Althea era el de apoyar al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) en la persecución de criminales de guerra. En este sentido, el Consejo adoptó paralelamente a las acciones comunes, diversas posiciones comunes sobre este tema. *Vid.* por ejemplo, la Posición común 2007/635/PESC del Consejo de 1 de octubre de 2007, por la que se prorroga la posición común 2004/649/PESC sobre otras medidas de apoyo de la aplicación efectiva del mandato del TPIY. (DO L 256/30, de 2/X/2007). A través de esta posición la Unión decidía apoyar al tribunal congelando los fondos y recursos económicos de todas las personas acusadas por el TPIY de crímenes de guerra y que no estuvieran detenidas a disposición del tribunal.

<sup>27</sup> Todas las misiones civiles y militares de gestión de crisis llevadas a cabo por la UE han sido establecidas por una acción común del Consejo, así como todas las modificaciones, revisiones y prórrogas posteriores a las mismas. El Consejo también es el responsable de aprobar la acción común sobre el nombramiento de un REUE para la zona, así como las acciones posteriores que establezcan prórrogas y modificaciones de su mandato.

<sup>28</sup> En este sentido, debemos distinguir entre aquellas decisiones cuya aprobación es competencia del Consejo y las que son aprobadas directamente por el CPS, bajo la autoridad del Consejo. Corresponde al Consejo aprobar todas aquellas decisiones relativas al nombramiento del jefe de misión/jefe de policía/jefe fuerza militar; las que aprueban el acuerdo entre UE y los terceros Estados contribuyentes a la misión; la aprobación del estatuto del REUE; o las decisiones sobre el inicio de una operación militar. *Vid.* por ejemplo, las decisiones del Consejo relativas al inicio de las operaciones militares en Bosnia y Herzegovina (misión Althea, DO L 353/21-22, de 27/XI/2004) y en el Chad/RCA (misión EUFOR-Chad/RCA, DO L 34/39, de 8/II/2008).

En la práctica, el Consejo autoriza al CPS a aprobar determinados tipos de decisiones relacionadas con el desarrollo de la misión, como por ejemplo, aquellas decisiones relativas a la creación del Comité de Contribuyentes, a la aceptación de contribuciones, así como sus modificaciones posteriores y otros tipos de decisiones, algunas asumidas inicialmente por el Consejo, como es el caso de las decisiones relativas al nombramiento de los jefes de misión/de policía o de los jefes de la fuerza militar de la UE. *Vid.* entre otras, la decisión aprobada en estos ámbitos por el CPS para el establecimiento de un comité contribuyentes para las misión Althea en Bosnia y Herzegovina (DO L 325/64-66, de 28/X/2004); o la relativa a la prórroga del mandato jefe de misión/jefe de policía MPUE (DO L 365/87, de 21/XII/2006).

<sup>29</sup> El desarrollo de las fases de este procedimiento, basado en la evolución de la práctica de la UE en las misiones PESD, y en la existencia de diversos escenarios de gestión de crisis posible, fue elaborado en el 2003 por el CPS. *Vid.* Council of the European Union, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Bruselas, 6/III/2003, Doc. 7116/03. Para un comentario sobre las fases de este procedimiento *vid.* T. Ruys, "Background Paper on EU Crisis Management Operations", Institute for International Law, Working paper n° 108, mayo de 2007, <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/wp/WP/WP108e.pdf>

<sup>30</sup> *Vid.*, por ejemplo la resolución 1778 (2007) de 25/IX/2007, por la que el CS de la ONU autorizaba el establecimiento de la misión europea EUFOR en la República de Chad y la República Centroafricana y la posterior acción común 2007/677/PESC del Consejo de 15/X/2007, sobre la operación militar de la unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana. DO L 279/21-24, de 23/X/2007.

del CS sobre el conflicto (sin contener ninguna autorización general o nominal para desarrollar una misión PESD) más el consentimiento del Estado receptor. Tal es el caso de la misión EULEX Kosovo (*vid. infra.*).

Establecido el marco jurídico general para el desarrollo de una misión PESD de la UE, y antes de centrarnos en la misión EULEX Kosovo, es necesario hacer una breve referencia a la posición de la comunidad internacional sobre este conflicto.

## 2. Contexto jurídico internacional sobre Kosovo

### 2.1 La Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de la ONU

Desde el año 1999 Kosovo se encuentra bajo la administración provisional de las Naciones Unidas. A través de la Resolución 1244 (1999) adoptada por el CS el 10 de junio,<sup>31</sup> se establecieron las bases para desplegar una Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). El objetivo de esta Resolución era el de intentar solucionar la grave situación humanitaria que se vivía en el territorio y facilitar el regreso libre, y en condiciones de seguridad, a todos los refugiados y desplazados por el conflicto bélico. Previamente, el 6 de mayo, en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores del Grupo de los ocho, se habían adoptado los principios generales para una solución política a la crisis de Kosovo, entre los cuales se aceptaba el despliegue de una presencia internacional civil y de seguridad eficaz, respaldada por la ONU, así como el establecimiento de una administración provisional, que sería regulada por el CS.<sup>32</sup> Estos principios, que formaban parte del plan de paz para Kosovo, fueron aceptados el 3 de junio por la República Federativa de Yugoslavia.<sup>33</sup>

La Resolución 1244 (1999) autorizaba al secretario general (SG), asistido por las organizaciones internacionales competentes, a establecer esta presencia internacional civil, cuya finalidad sería lograr que “(...) Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual el pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia (...)”. Esta administración se encargaría de “(...) administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo (...)”.<sup>34</sup>

La intervención posconflicto de la UE en Kosovo en esos momentos se enmarcaba en el plan general de ayuda al desarrollo económico y a la estabilización de la región, que comprendía la aplicación del Pacto de estabilidad (PE) desarrollado para la Europa sudoriental.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> S/RES/1244 (1999) de 10/VI/1999. Esta Resolución fue aprobada por 14 votos a favor, con la única abstención de la República Popular China.

<sup>32</sup> S/1999/516, de 6/V/1999. Anexo: “Declaración formulada por el presidente al concluir la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho, celebrada en el Centro Petersberg el 6 de mayo de 1999”, párrafo 1.

<sup>33</sup> S/1999/649, de 7/VI/1999. El acuerdo sobre los principios para llegar a una solución de la crisis en Kosovo fue comunicado, a través de una carta dirigida por la Presidencia alemana de la UE al presidente del CS y fue presentado al gobierno federativo yugoslavo por el presidente de Finlandia y el representante especial del presidente de la Federación de Rusia. Este acuerdo fue aceptado, tanto por la República Federativa de Yugoslavia como por la Asamblea de la República de Serbia, el 3 de junio de 1999. (Véanse los párrafos 1-9, donde se establecen los pasos a seguir para el cese de la violencia en Kosovo).

<sup>34</sup> Resolución 1244, citada, párrafo 10. El párrafo 11 detalla las responsabilidades principales de esta presencia internacional civil, entre las cuales, cabe destacar “el establecimiento, hasta que llegue una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet” (letra a). A través de los Acuerdos de paz de Rambouillet, firmados el 18 de marzo de 1999, por la República Federativa de Yugoslavia, la República de Serbia y Kosovo, se adoptaron los acuerdos de paz provisionales y se estableció el gobierno autónomo de Kosovo. Véase el contenido de los Acuerdos en S/1999/648, de 7/VI/1999.

<sup>35</sup> *Ibid.* Párrafo 17. En este sentido, el CS acogía con beneplácito la labor iniciada por la UE y otras organizaciones internacionales en sus esfuerzos para apoyar el desarrollo económico y la estabilización de la región, incluida la aplicación del pacto de estabilidad para Europa sudoriental, con el fin de fomentar la democracia, la prosperidad, la estabilidad y la cooperación regional.

La aplicación del PE, adoptado en Colonia el 10/VI/1999, propició la aprobación del Reglamento (CE) n° 1080/2000 del Consejo de 22/V/2000, relativo al apoyo a la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) a la oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR) y al Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (PE). DO L 122/27-28, de 24/V/2000. A través de este reglamento se creaba el marco jurídico para canalizar el apoyo financiero de la Comunidad a estas dos entidades, en el marco de apoyo a la política de reconstrucción, de ayuda al retorno de losa refugiados y personas desplazada y de cooperación económica y regional en Kosovo y en Bosnia y Herzegovina. Producto de ello fue también la creación de la figura del

Los debates y propuestas presentadas por la comunidad internacional sobre el estatuto definitivo que debía otorgarse a Kosovo desembocaron, por mediación de la ONU, en el inicio de negociaciones entre las delegaciones de Belgrado y Prístina a partir del mes de febrero de 2006. En este sentido, el Grupo de Contacto<sup>36</sup> sentó las bases sobre las que se llevaron a cabo estas negociaciones: (a) El no retorno a la situación anterior a 1999; (b) el mantenimiento de la integridad territorial de Kosovo; y (c) la no adhesión a otro país vecino.<sup>37</sup>

Las negociaciones sobre el estatuto deberían haber finalizado a finales de 2007 con la adopción de una nueva Resolución del CS para determinar su estatuto definitivo, pero las posiciones enfrentadas e irreconciliables entre las dos partes<sup>38</sup> provocaron que, el 17 de febrero de 2008, Kosovo emitiera una declaración de independencia unilateral respecto de Serbia,<sup>39</sup> aceptada por buena parte de la comunidad internacional, entre ellos, la mayoría de Estados miembros de la UE.<sup>40</sup>

### 2.1 El Plan Ahtisaari (2007)

El 26 de marzo de 2007 el SG de la ONU presentó al presidente del CS un informe<sup>41</sup> elaborado por el enviado especial del SG para el proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo, Martti Ahtisaari.<sup>42</sup> El antiguo presidente finlandés se mostraba partidario, ante la evidencia de las posiciones irreconciliables entre Serbia y Kosovo, de otorgar a Kosovo la independencia supervisada por la comunidad internacional. Su recomendación se justificaba en el hecho de que después de ocho años

---

coordinador especial del PE para Europa Sudoriental, encargado, entre otras funciones, promover la consecución de estos objetivos. Vid. Decisión 2007/755/CE del Consejo de 19/XI/2007, por la que se nombra al Coordinador Especial del PE para Europa Sudoriental, DO L 305/28-29, de 23/XI/2007.

<sup>36</sup> Este grupo está formado por los EEUU, el Reino Unido, Alemania, Italia, Rusia y la UE.

<sup>37</sup> Vid. "Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo", Bureau of European and Eurasian Affairs, Washington DC, 31/I/2006, <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/62459.htm>

<sup>38</sup> Durante las negociaciones entre las partes se puso de manifiesto que ambas partes mantenían posiciones absolutamente irreconciliables. Por un lado, Belgrado estaba dispuesta a aceptar cualquier solución excepto la independencia para Kosovo y Prístina sólo estaba dispuesta a aceptar esta solución sobre el estatuto de Kosovo. Para un análisis detallado del contexto político en el que debe desarrollarse la futura misión de la UE. Vid. M. Sekuloski, "A new EU approach to Kosovo: Political context", *European Security Review*, junio de 2006, pp. 1-5.

<sup>39</sup> Esta declaración unilateral supone el ejercicio de una "secesión-remedio", contraria a las soluciones de la comunidad internacional que intentaron inicialmente la consecución para Kosovo de una autonomía amplia dentro del estado Serbio. Sobre esta cuestión y la vinculación de esta declaración de independencia con el principio de autodeterminación de los pueblos, vid. R. Bermejo García y C. Gutiérrez Espada, "La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación", Documento de Trabajo nº 7/2008, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT7-2008\\_Bermejo\\_Gutierrez\\_Kosovo.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT7-2008_Bermejo_Gutierrez_Kosovo.pdf). Para estos autores, la independencia de Kosovo por la vía de la declaración unilateral no podría sustentarse jurídicamente en "la existencia de norma alguna de derecho internacional general que consagre, en aplicación del principio de libre determinación del pueblo en cuestión, el derecho subjetivo de la población de todo Estado a contar con un gobierno representativo de verdad y que establezca mecanismos e instituciones para su control y aplicación llegado el caso" (p. 18).

<sup>40</sup> De la comunidad internacional, los Estados que se opusieron más firmemente a esta declaración de independencia fueron Rusia y la China, miembros permanentes del CS de la ONU con derecho a veto. Ello impidió la reunión del CS y la emisión de la esperada Resolución para determinar el estatuto jurídico definitivo de Kosovo. La oposición de Rusia ha sido clave en este proceso de negociación, al apoyar a los serbios y rechazar junto con ellos el plan Ahtisaari. El tradicional apoyo a Serbia, la humillación rusa que supuso el bombardeo de la OTAN en Yugoslavia en 1999, con la consiguiente pérdida de influencia en los Balcanes y la existencia de movimientos separatistas en zonas de fuerte influencia económica y política antes de la desintegración de Rusia como Moldavia, Georgia y Azerbaiyán, explicarían, en parte, la política de Putin de reclamar una solución basada sólo en el derecho internacional y en la exigencia de una resolución previa del CS sobre Kosovo, una vez alcanzado un acuerdo entre los serbios y los albanos-kosovares. Esta posición es claramente contraria a la de las potencias occidentales que han insistido en el carácter inevitable de la independencia de Kosovo, a causa de la improbabilidad del acuerdo, tal y como se ha producido en la práctica. De este modo, otorgando su apoyo a Belgrado, Rusia estaría defendiendo su derecho a mantener su integridad territorial a través de todos los medios posibles a su alcance. Vid. el análisis detallado de la posición rusa ante este conflicto que elabora Pavel Felgenhauer, "The Tactics and Strategic Goals of Russia's Stand on the Independence of Kosovo", ARI nº 125/2007, Elcano Royal Institute, [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI125-2007\\_Felgenhauer\\_Kosovo\\_Russia.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI125-2007_Felgenhauer_Kosovo_Russia.pdf)

<sup>41</sup> S/2007/168, de 26/III/2007. Informe del enviado especial del secretario general sobre el estatuto futuro de Kosovo. El SG de la ONU Ban Ki-moon, lo transmitió por carta al presidente del CS para su debate en el CS. En esta Carta el SG apoya plenamente la recomendación de su enviado especial, así como la propuesta íntegra del Acuerdo sobre el estatuto. Este informe del enviado especial fue aprobado por el Parlamento europeo el 29 de marzo. Vid. [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/030-4692-087-03-13-903\\_20070326IPR04617-28-03-2007-2007-false/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-4692-087-03-13-903_20070326IPR04617-28-03-2007-2007-false/default_es.htm)

<sup>42</sup> Martti Ahtisaari fue designado por la ONU como enviado especial para Kosovo en noviembre de 2005, ante la creciente preocupación de esta organización sobre la evolución del conflicto. Es destacable el hecho de que el ex presidente finlandés ya tenía una gran experiencia previa en estas cuestiones, puesto que jugó un papel relevante en la negociación de la independencia de Namibia con la República de Sudáfrica.

de administración de la UNMIK, se habían creado y desarrollado instituciones que habían ido asumiendo progresivamente la responsabilidad de gestionar los asuntos públicos, de modo que no sería factible que Serbia volviera a administrar el territorio de Kosovo, puesto que la paz y estabilidad de la zona se pondrían de nuevo en peligro.<sup>43</sup>

La propuesta de acuerdo presentada por Ahtisaari proponía el establecimiento de una fuerte presencia internacional para apoyar esta independencia:

- (a) En primer lugar, el establecimiento del representante civil internacional (y al mismo tiempo representante especial de la UE, REUE) encargado de ejercer la última supervisión sobre la aplicación del Acuerdo. Este representante no tendría ninguna intervención directa en la administración de Kosovo, pero sí dispondría de facultades coercitivas para asegurar el éxito de la aplicación del acuerdo, entre ellas, anular decisiones o textos legislativos.
- (b) En segundo lugar, una misión europea de la PESD, encargada de vigilar, asesorar y supervisar las cuestiones relacionadas con el Estado de derecho. Tendría facultades para investigar y procesar de modo independiente ciertos delitos y crímenes, tales como la delincuencia organizada, la delincuencia interétnica, los delitos financieros y los crímenes de guerra. También tendría autoridad ejecutiva limitada para asegurar que las instituciones encargadas del orden público en Kosovo fuesen eficaces y funcionales, en cuestiones como el control de fronteras y el control de manifestaciones y disturbios.
- (c) En tercer lugar, una presencia militar internacional dirigida por la OTAN, encargada de continuar las tareas de la KFOR a fin de crear un entorno seguro.
- (d) Y, finalmente, también establecía la participación de la OSCE (muy activa en la zona) para supervisar la aplicación satisfactoria del Acuerdo.<sup>44</sup>

Finalmente, la entrada en vigor del Acuerdo comportaría el establecimiento de un período de transición de 120 días durante el cual continuaría actuando la UNMIK con el mandato asignado.<sup>45</sup> En el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de este acuerdo se celebrarían en Kosovo las elecciones generales y locales.<sup>46</sup>

Como consecuencia de la falta de acuerdo entre las partes, este plan no ha sido llevado a la práctica y no fue adoptado el estatuto de Kosovo.<sup>47</sup> Sin embargo, la UE, ya se había preparado para iniciar una misión civil en Kosovo, con la aprobación en febrero de 2008 de la acción común 2008/124/PESC de creación de la misión EULEX Kosovo.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> S/2007/168, citada, párrafos 1, 3, 5, 7 y 8.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Párrafos 10 a 13 del Anexo (Disposiciones principales de la propuesta integral del Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo).

<sup>45</sup> *Ibid.*, Párrafo 15 del Anexo citado. Durante este período de tiempo la Asamblea de Kosovo tendría que aprobar una Constitución y las leyes necesarias para la aplicación del acuerdo y el establecimiento de las nuevas instituciones, según establecía el párrafo 16 del mismo Anexo. La finalización de este período de transición supondría la finalización del mandato de la UNMIK y la transferencia de todas sus facultades a las autoridades de Kosovo (párrafo 17).

<sup>46</sup> *Ibid.*, Párrafo 18 del Anexo citado.

<sup>47</sup> En relación con su futuro estatuto (plenamente compatible con los valores y normas europeas, así como con la Carta de la ONU) el Consejo europeo considera que la solución para Kosovo pasa por un estatuto basado en la diversidad étnica, en el pleno respeto de los derechos humanos, incluido el derecho de todos los refugiados y desplazados a retornar con seguridad. Al mismo tiempo, este estatuto deberá ofrecer garantías constitucionales efectivas para garantizar la protección de las minorías, incluidos mecanismos que garanticen su participación en el gobierno central, así como en las nuevas estructuras de administración local que debe establecerse. Además, tendrá que incluir dispositivos específicos de salvaguardia para la protección del patrimonio cultural y de los lugares religiosos y fomentar mecanismos eficaces de lucha contra la delincuencia, la corrupción y el terrorismo. Por otro lado, el Consejo europeo considera que este estatuto debe respetar la integridad territorial de Kosovo, así como la de los países vecinos. Consejo europeo de Bruselas, 16-17/VI/2005, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III, Declaración sobre Kosovo, 10255/1/05 REV1, p. 33-35, puntos 7, 8 y 9.

<sup>48</sup> Acción común 2008/124/PESC del Consejo de 4/II/2008, sobre la misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, DO L 42/92-98, de 16/II/2008.

### 3. La intervención de la UE en Kosovo en el marco de la PESD

La intervención de la UE en Kosovo se inició a partir de 1996, en el marco del primer pilar comunitario, a través del proceso de estabilización y asociación con los países del sudeste de Europa impulsado por la Comisión europea.<sup>49</sup> Esta intervención, esencialmente de tipo económico, ha tenido su lógica continuación a través del tercer pilar de la PESC, con el planeamiento de una misión PESD. En este sentido, desde junio de 2005, la Unión ha asumido plenamente, a través de la Declaración sobre Kosovo, su compromiso político de apoyar las actividades de la UNMIK y las responsabilidades asociadas en el marco de la reconstrucción y el desarrollo económico.<sup>50</sup> Con su actuación la UE confirmaba de este modo la Declaración de Salónica de 2003, en la que ya había dejado bien claro que el futuro de la región de los Balcanes occidentales, incluido Kosovo, está dentro de la UE.<sup>51</sup>

#### 3.1 La misión del equipo de planeamiento y la misión de preparación de la misión civil internacional (2006-2007)

Puesto que las previsiones del Consejo europeo sobre Kosovo establecían la necesaria continuación, a medio plazo, de una presencia internacional civil y militar, la UE se mostraba dispuesta a asumir un papel sobre el terreno, en coordinación con sus socios y las demás organizaciones internacionales implicadas. En concreto, estaba dispuesta a reforzar sus acciones en la consolidación del Estado de derecho y de un entorno económico viable.<sup>52</sup>

El 7 de noviembre de 2005, en la reunión del CAGRE, los ministros europeos expresaron su apoyo a la intención del SG de la ONU de iniciar un proceso político para la determinación del futuro estatuto de Kosovo. En esa reunión el Consejo reiteró una vez más la intención de la UE de participar en la definición de este estatuto, motivo por el cual el Consejo avalaba el nombramiento hecho por el SG/AR de un REUE para el proceso de este futuro estatuto.<sup>53</sup> Teniendo presente la posibilidad de una futura intervención en Kosovo, el Consejo también instaba al SG/AR, junto con la Comisión, a continuar de sus trabajos para definir el papel de la UE y su contribución futura, incluidos los ámbitos de policía, Estado de derecho y economía.<sup>54</sup>

De este modo, en diciembre de 2005, el SG/AR y la Comisión europea presentaron al Consejo su informe sobre el papel futuro de la UE y su contribución en Kosovo, en el cual destacaban la necesidad de preparar la planificación de emergencia de una futura misión PESD, incluida el despliegue de un equipo de planeamiento.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> En 1996 la UE estableció un marco para las relaciones con estos países con el objetivo de apoyar los Acuerdos de Paz de Dayton y crear una zona de estabilidad política y económica mediante: (a) el establecimiento y el mantenimiento de la democracia y el Estado de Derecho; (b) el respeto de las minorías y de los derechos humanos; y (c) la reactivación de la actividad económica. A partir de 1999 dio un nuevo enfoque regional a este proceso con la adopción de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 1999, [relativa al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa –COM \(1999\) 235 final– no publicada en el Diario Oficial](#). Desde ese momento, el proceso se ha basado en: (a) la elaboración de acuerdos de estabilización y asociación con estos países para su futura adhesión a la UE; (b) el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con la región y dentro de ella; (c) el incremento de la ayuda económica y financiera; (d) la ayuda a la democratización, a la sociedad civil, a la educación y al desarrollo institucional; (e) la cooperación en asuntos de justicia y de interior; y (f) la intensificación del diálogo político. El objetivo a medio plazo, una vez resuelto el conflicto de Kosovo, sería su incorporación en la UE (fuente: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r18003.htm>).

<sup>50</sup> Consejo europeo de Bruselas, 16-17/VI/2005, citado.

<sup>51</sup> La UE "(...) ha reiterado su determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea sobre los países de los Balcanes Occidentales, que formarán parte integrante de la Unión una vez que cumplan los criterios fijados (...)", Consejo europeo de Salónica, 19-20/VI/2003, Conclusiones de la Presidencia, Boletín UE 6-2003, p. 16/40.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Puntos 10 y 11.

<sup>53</sup> El diplomático holandés Pieter Feith es el actual REUE para Kosovo. *Vid.* Acción común 2008/123/PESC del Consejo de 4/II/2008, por la que se nombra al representante especial de la UE para Kosovo, DO L 42/88-91, de 16/II/2008.

<sup>54</sup> Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, Bruselas, 7/XI/2005, Sesión n° 2687, Puntos 5-13 (fuente: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/274&language=es>).

<sup>55</sup> Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, Bruselas, 12/XII/2005, sesión n° 2701, C/05/318, 14961/5 (Presse 318), Punto 10 (fuente: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/318&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>).

Entre los días 19 y 27 de marzo de 2006 se llevó a cabo una misión de averiguación de hechos, en la que participaron la Secretaría General del Consejo, la Comisión y la Presidencia, sobre el posible compromiso comunitario y de la PESD en el ámbito general del Estado de derecho.

La preparación de la futura intervención de la UE, así como de la comunidad internacional, fue llevada a cabo a través de dos instrumentos: el Equipo de Planificación de la UE (EPUE) y la Misión para el establecimiento de una oficina civil en Kosovo (MCI-REUE).

El EPUE en Kosovo fue creado en abril de 2006 por la acción común 2006/304/PESC,<sup>56</sup> con la finalidad de preparar una futura operación de gestión de crisis en Kosovo, centrada en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos. Todo ello con independencia de los resultados del proceso de determinación del futuro estatuto jurídico de Kosovo o de cualquier otra decisión posterior de la UE.

La adopción de esta acción fue precedida de una carta dirigida por el representante especial del SG de la ONU, Jessen-Petersen, al SG/AR de la UE el 4 de abril de 2006. En esta misiva el representante especial se congratulaba de la participación de la UE en los debates sobre el futuro compromiso internacional en Kosovo e invitaba a la UE para que enviara a Prístina a un equipo de planificación. Del mismo modo, las instituciones provisionales del autogobierno kosovar acogieron satisfactoriamente el establecimiento de este equipo.<sup>57</sup> Para su establecimiento, la UE se basó en la redistribución del equipo remanente de otras actividades operativas en curso o ya concluidas, en especial los procedentes de “EUPOL Próxima”, EUPAT y EUPT, en base a las necesidades operativas y los principios de la buena gestión financiera.<sup>58</sup>

Los objetivos de este equipo se centraron en: (a) iniciar una planificación para garantizar una transición fluida entre las tareas seleccionadas de la UNMIK y una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de derecho, así como en otros ámbitos que pudiera determinar el Consejo en el contexto del proceso para el futuro estatuto; y (b) facilitar el asesoramiento técnico necesario para que la UE pueda contribuir a respaldar y mantener el diálogo con la UNMIK, en relación con sus planes de reducción de personal y de transferencia de competencias a las instituciones locales.<sup>59</sup>

La prórroga del mandato de este equipo hasta el 1 de septiembre de 2007 comportó también una modificación en las tareas asignadas, en previsión del inicio de una misión de gestión de crisis. Para ello, se estableció una nueva tarea, consistente en especificar las necesidades de una posible operación de gestión de crisis en el futuro en relación con los medios de apoyo para la misma: equipos, instalaciones y elaborar las condiciones y especificaciones técnicas correspondientes. Además, el equipo de planificación tenía que proponer las medidas para contratar los medios y servicios necesarios, teniendo también en cuenta la posibilidad de recibir equipo, instalaciones y material de diversas fuentes, entre ellas, la UNMIK. Del mismo modo, se hizo necesario realizar la previsión de contratación del personal que se requeriría para una futura misión PESD, a fin de poder garantizar un despliegue rápido y presentar un plan de despliegue de la potencial operación.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Acción común 2006/304/PESC del Consejo, de 10/IV/2006, sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos. DO L 112/19-23, de 26/IV/2006.

<sup>57</sup> *Ibid.*, Párrafo 11 de la exposición de motivos.

<sup>58</sup> *Ibid.*, Párrafo 16 de la exposición de motivos.

<sup>59</sup> *Ibid.*, Art. 1.2. Para la realización de estos objetivos el Consejo estableció de modo detallado las tareas concretas a desarrollar, centradas entre otras, en el inicio del diálogo con la comunidad internacional, las instituciones de Kosovo y las partes interesadas a nivel local para recabar sus opiniones y consideraciones; redactar y preparar los aspectos relativos a los requisitos de adjudicación para una posible operación de gestión de crisis; garantizar el apoyo logístico adecuado para esta posible operación; elaborar y preparar un análisis de amenazas y riesgos, así como esbozar un presupuesto indicativo del coste de seguridad, etc. (Art. 2).

<sup>60</sup> Acción común 2006/918/PESC del Consejo, de 11/XII/2006 por la que se modifica y se prorroga la 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

Este equipo estableció una oficina en Prístina y la coordinación de sus estructuras se ha llevado a cabo desde Bruselas.<sup>61</sup> Inicialmente estaba formado por 25 expertos internacionales, ampliándose posteriormente con 15 nuevos miembros, dirigidos y coordinados por el jefe del equipo, cuyas funciones eran las equivalentes a las de los jefes de misión civil o militar: responsabilizarse de la gestión diaria y del personal, así como de las cuestiones disciplinarias, excepto las del personal destacado en comisión de servicios. El CPS nombró, a propuesta del SG/AR, a Casper Klynge, cuyo mandato se ha prorrogado hasta la finalización definitiva del mandato del EPUE.<sup>62</sup>

La composición del EPUE está formada esencialmente por personal civil en comisión de servicios procedente de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias. También está prevista la posibilidad de contratar personal internacional y local, según las necesidades. Por otro lado, si bien las funciones del personal se llevan a cabo en atención a los intereses de la acción prevista, aquellos continúan estando bajo la responsabilidad de la autoridad del Estado o institución de la UE que los haya enviado.<sup>63</sup> La misma acción prevé también la necesidad de determinar su estatuto, así como los privilegios e inmunidades para el buen funcionamiento del equipo, aspectos que, en su caso, se decidirán de conformidad con el Art. 24 TUE.<sup>64</sup>

En relación con la cadena de mando, tal y como se ha establecido en las misiones precedentes, es unificada y, a través de ella el CPS ejerce el control político y la dirección estratégica del EPUE.<sup>65</sup> El SG/AR es el encargado de dar las directrices al jefe del EPUE y éste asume la dirección del EPUE y se encarga de la gestión diaria del equipo. Además, está obligado a informar al SG/AR del desarrollo de las tareas realizadas,<sup>66</sup> del mismo modo que tiene la obligación de informar periódicamente al CPS, quien tiene la facultad de pedir informes específicos sobre la aplicación de las tareas que lleva a cabo el EPUE. Siempre que lo considere oportuno, el CPS podrá invitar al jefe del EPUE para que asista a sus reuniones.<sup>67</sup>

---

la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 349/57-58, de 12/XII/2006, Art. 1.

<sup>61</sup> *Ibid.* Art. 3. La estructura del Equipo de planeamiento se ha apoyado en: (a) una oficina del jefe del EPUE Kosovo; (b) un equipo Policial; (c) un equipo judicial; y (c) un equipo administrativo.

<sup>62</sup> El diplomático danés Casper Klynge fue nombrado inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2006 por la Decisión 2006/353/CFSP, EPUE/1/2006 del CPS de 2/V/2006, relativa al nombramiento del jefe del Equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. (DO L 130/42, de 18/V/2006). Posteriormente, el 15 de mayo de 2007 el CPS prorrogó su mandato hasta la finalización definitiva del mandato del EPUE. *Vid.* Decisión 2007/358/PEC, EUPT/1/2007 del CPS de 15/V/2007, por la que se prorroga el mandato del jefe del equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo (DO L 133/49-50, de 25/V/2007). La contratación de los jefes de equipo recae en la Comisión europea. Según Klynge, una nueva Resolución de la ONU sobre Kosovo clarificaría los términos de la responsabilidad que debe asumir la comunidad internacional, en el entendimiento de que la UE ya ha expresado su voluntad de asumir nuevas responsabilidades y ha demostrado la unidad de sus 27 Estados miembros. Al mismo tiempo, ha detectado considerables avances en Kosovo ocho años después de la finalización de la guerra, sobre todo en el desarrollo del estado de derecho. En cambio, quedan otros ámbitos en los que las autoridades todavía no han asumido su responsabilidad y la UE está dispuesta a supervisar (en referencia, probablemente, a la justicia y policía, los ámbitos de actuación de la misión de gestión de crisis en Kosovo).

Fuente:

[http://www.eupt-](http://www.eupt-kosovo.eu/media/Casper%20Klynge%20interview%20in%20Koha%20Ditore.%206%20April%202007.pdf)

[kosovo.eu/media/Casper%20Klynge%20interview%20in%20Koha%20Ditore.%206%20April%202007.pdf](http://www.eupt-kosovo.eu/media/Casper%20Klynge%20interview%20in%20Koha%20Ditore.%206%20April%202007.pdf)

<sup>63</sup> Art. 4 de la acción común 2006/918/PESC, citada. En cuanto a los gastos de personal, estos corren también a cargo del Estado o institución comunitaria que los envíe. En este sentido, incluyen las retribuciones, la cobertura médica, los gastos de viaje de ida y vuelta a Kosovo y las asignaciones que no sena dietas.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Art. 11.1. en este sentido, vendrá determinado por la negociación de un Acuerdo equivalente a los negociados en las misiones precedentes entre la UE y los Estados terceros participantes. Otra cosa son las reclamaciones presentadas por el personal en relación con la comisión de servicios que deberán ser resueltas por el estado miembro o la institución comunitaria que lo haya enviado. Del mismo modo, estos serán responsables de toda acción que tengan que emprender contra un miembro del personal por ellos enviados (Art. 11.2).

<sup>65</sup> *Ibid.*, Art. 5. Como en las acciones precedentes, es el Consejo quien autoriza al CPS a adoptar aquellas decisiones relativas a la aplicación del Art. 25 TUE, incluyendo la competencia para nombrar al jefe del EPUE, a propuesta del SG/AR. El Consejo únicamente retiene su facultad de decidir sobre los objetivos y la terminación del mandato del EPUE.

<sup>66</sup> *Ibid.*, Art. 5.

<sup>67</sup> *Ibid.*, Art. 6.3.

En la misma acción se establecía también una invitación a terceros Estados en la contribución del EPUE, siempre y cuando asumieran los gastos del personal que aporten, así como con los costes derivados del funcionamiento de este equipo.<sup>68</sup> Al mismo tiempo, la actuación de este equipo se ha llevado a cabo en coordinación con las otras organizaciones internacionales presentes en la zona, la ONU/UNMIK, la OSCE, la OTAN/KFOR, así como con EEUU y Rusia, todos ellos implicados en los esfuerzos de la comunidad internacional para garantizar un entorno estable y seguro en Kosovo. En este sentido, los Estados miembros debían ser debidamente informados de este procedimiento de coordinación.<sup>69</sup> La acción también establece los procedimientos habituales de comunicación de la información y documentos clasificados de la UE a los distintos actores internacionales.<sup>70</sup>

La financiación inicial para este equipo fue establecida en 3.005.000 euros, destinados a cubrir los gastos comunes relacionados con el EPUE, financiados a cargo del presupuesto comunitario.<sup>71</sup> Las prórrogas sucesivas a esta acción comportaron también la revisión de la aportación presupuestaria para financiar las tareas de planificación de este equipo.<sup>72</sup>

Como todas las acciones adoptadas por el Consejo, éste procedió con posterioridad a su revisión, en función del desarrollo de la misión. Así, el Consejo decidió el 14 de mayo de 2007 establecer una nueva prórroga, a instancias del CPS, hasta el 1 de septiembre de 2007, en previsión de la finalización de los trabajos de la ONU para la determinación del estatuto de Kosovo. En esta nueva acción se establecía una nueva revisión para el 15 de julio de 2007. Llegado este momento el Consejo, teniendo presente la necesidad de garantizar una transición fluida hacia el inicio de una posible y previsible operación de gestión de crisis<sup>73</sup> aprobó una nueva prórroga de la acción realizada por el equipo de planeamiento hasta el 30 de noviembre de 2007.<sup>74</sup> De nuevo, al llegar la fecha límite, el Consejo prorrogó otra vez esta misión preparatoria, puesto que el estatuto definitivo de Kosovo todavía no había sido probado.<sup>75</sup> La misión del equipo de planeamiento debería continuarse hasta el 14 de junio de 2008, en previsión de la finalización de los trabajos de EUPAT y el despliegue de la misión EULEX sobre el terreno.<sup>76</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, Art. 7, que recuerda la obligación de asumir los gastos del personal, incluidos los salarios, la cobertura médica, las asignaciones, los seguros de alto riesgo y los gastos de viaje y desde la zona de la misión. Del mismo modo, tienen que contribuir a los costes de funcionamiento del Equipo, según proceda.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Art. 10.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Art. 13. Reproducido en las diversas operaciones de gestión de crisis de la UE.

<sup>71</sup> *Ibid.*, Art. 9.

<sup>72</sup> El 11 de diciembre de 2006 el Consejo decidió reforzar y extender el mandato del equipo de planeamiento hasta mayo de 2007. Posteriormente, al adoptarse el 14 de mayo de 2007 una segunda prórroga. *Vid.* acción común 2006/918/PESC, citada. El Art. 1.4 estableció una nueva referencia financiera de 10.545.000 euros hasta el 31 de mayo de 2007. El 14 de mayo de 2007 fue establecido un nuevo incremento de la financiación en 43.955.000 euros hasta el 1 de septiembre de 2007, fecha prevista para una nueva revisión en el caso de prorrogar la acción del equipo de planeamiento. *Vid.* Acción común 2007/334/PESC del Consejo de 14/V/2007 por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para un posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo (DO L 125/29-30, de 15/V/2007).

<sup>73</sup> Art. 14 de la acción común 2007/334/PESC, citada. No debe olvidarse que la estrategia de la UE hacia Kosovo también está vinculada al proceso de Estabilización y Asociación para la región de los Balcanes occidentales, a través del Instrumento de Preadhesión (IPA) y de los programas comunitarios, sobre todo, de asistencia financiera, de la Comisión europea. De este modo, la finalidad a largo plazo para Kosovo pasaría por su integración en la UE.

<sup>74</sup> Art.1 de la Acción común 2007/520/PESC del Consejo de 23/VII/2007 por la que se modifica y prorroga la 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. (DO L 192/28-29, de 24/VII/2007). Las nuevas funciones asignadas a este equipo, en consonancia con la preparación del inicio de una operación de gestión de crisis se centrarán en “contratar y formar al personal, necesario antes de la adopción por el CS de las NU de una nueva resolución que sustituya la RCSNU 1244, que constituya el núcleo de la posible misión futura de gestión de crisis de la PESD, con vistas a su rápido despliegue”.

<sup>75</sup> Acción común 2007/778/PESC del Consejo de 29/XI/2007 por la que se modifica la 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 (DO L 312/68-71, de 30/XI/2007). La penúltima prórroga de la misión establecía como fecha límite el 31 de marzo de 2008. Art. 1.8 y 9 e iba acompañada del nombramiento de un nuevo jefe para el EPUE, el embajador Roy Reeve, antiguo jefe de la misión fronteriza de la OSCE en Georgia. *Vid.* Decisión 2007/888/PESC, EPUE/2/2007 del CPS de 18/XII/2007, relativa al nombramiento del Jefe del Equipo de Planificación de la UE (EPUE Kosovo). DO L 346/29, de 29/XII/2007.

<sup>76</sup> Art. 1 de la acción Común 2008/228/PESC del Consejo, de 17/III/2008, por la que se modifica y se prorroga la acción común

Simultáneamente al establecimiento del EPUE el Consejo creó una estructura paralela para la preparación de una posible misión civil internacional (MCI), incluido el componente del REUE (Equipo de Preparación MCI/REUE). El Equipo de Preparación de la Misión Civil Internacional, con el componente del REUE, engloba a la comunidad internacional y a la UE al mismo tiempo. El 11 de agosto de 2006, el representante especial del SG de la ONU (Steven P. Schook) invitó al SG/AR de la UE a desplegar un equipo de preparación de la misión civil-REU en Prístina.<sup>77</sup> Esta invitación fue aceptada por el Consejo con la aprobación de la acción común 2006/623/PESC, de 15 de septiembre de 2006.<sup>78</sup> La necesidad de su creación se plasmaba en el informe que el 16 de julio presentaron al Consejo el SG/AR (Javier Solana) y el comisario europeo para la ampliación, el Sr. Rhen, sobre el futuro papel de la UE en Kosovo. En este sentido, remarcaban que una futura misión civil internacional en Kosovo debería basarse en una resolución previa del CS de la ONU y que, en todo caso, esta misión debería trabajar con las autoridades de Kosovo. En el mismo informe se recomendaba que el jefe de misión, que tiene que ser un representante de la comunidad internacional, sea al mismo tiempo el REUE para Kosovo. De este modo, debía asumir un papel de coordinador con el resto de actores internacionales en relación con todas aquellas cuestiones sobre la aplicación del estatus establecido para Kosovo y sobre el establecimiento de los mecanismos apropiados. Por otro lado, una parte importante de su mandato debería concentrarse en asumir un mayor papel en el establecimiento de la misión civil internacional durante el período de transición entre el momento de establecer el estatuto para Kosovo y el de la finalización del mandato de la UNMIK.

Las acciones de este nuevo equipo de preparación de la misión civil se han llevado a cabo en estrecha coordinación con las del equipo de planificación. Este nuevo equipo, cuyo jefe de misión es Torbjörn Sohlström,<sup>79</sup> cuenta con 25 miembros a su servicio, con la finalidad de cumplir los siguientes objetivos: (a) contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional, en cooperación con la comunidad internacional y las instituciones de Kosovo, y en estrecha cooperación con la UNMIK para completar la aplicación de la resolución 1244 y, en caso necesario, adoptar los acuerdos transitorios para establecer la misión civil internacional; (b) preparar, en cooperación con la Comisión europea, y previa consulta con la comunidad internacional y las instituciones kosovares, los elementos para la futura contribución de la UE a esta misión; y (c) asegurar, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad y el mandato del EPUE, un papel completo, coherente e integrado de la UE en relación con la preparación del soporte europeo para la implementación del estatus que se establezca en Kosovo.<sup>80</sup>

La oficina de este equipo fue establecida en Prístina, el 9 de octubre de 2006. Es importante destacar que su trabajo, al igual que el de la EPUE, se ha llevado a cabo en estrecha coordinación con todos los actores internacionales que están de un modo u otro actuando en Kosovo, especialmente la ONU a través de la UNMIK, la UNOSEK<sup>81</sup> y también otras organizaciones internacionales como la OSCE, y la OTAN (a través de la KFOR), sin olvidar a dos actores internacionales decisivos para la determinación del futuro de la zona como son Rusia y EEUU.<sup>82</sup>

---

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. DO L 75/78-79 de 18/III/2008.

<sup>77</sup> Párrafo 8 de la exposición de motivos de la acción común 2006/623/PESC, citada.

<sup>78</sup> Acción común 2006/623/PESC de 15 de septiembre de 2006, relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del representante especial de la UE (Equipo de Preparación MCI/REUE). DO L 253/29-33, 16/IX/2006.

<sup>79</sup> *Ibid.*, Art. 4.1. También se detallan sus funciones en la dirección del personal civil a su servicio, equivalentes a las de otros jefes de misiones precedentes. *Vid.* Art. 42. 3, 4, 5 y 6.

<sup>80</sup> *Ibid.*, Art. 1.

<sup>81</sup> La UNOSEK es la Oficina del Enviado Especial de la ONU, Martti Ahtisaari, para el proceso relativo al futuro estatuto de Kosovo (<http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>).

<sup>82</sup> Art. 10.3 de la acción común 2006/623/PESC, citada.

En este sentido, aunque las misiones civiles están excluidas del diálogo entre la UE-OTAN (y del marco de los Acuerdos “Berlín Plus”), actualmente estas dos organizaciones están negociando los acuerdos para su futura cooperación en Kosovo. Por este motivo se ha creado una estrecha relación de trabajo entre la EPUE de Prístina y la KFOR, que actualmente están debatiendo las posiciones de ambas organizaciones sobre ciertos temas como las operaciones de policía, la gestión de fronteras y el intercambio de informaciones.<sup>83</sup> En consecuencia, el importe financiero previsto inicialmente también fue aumentado para hacer frente a los gastos derivados de este mandato.<sup>84</sup> La revisión posterior realizada por el Consejo el 16 de julio de 2007 llevó a prorrogar de nuevo la acción de este equipo hasta el 31 de julio.<sup>85</sup> El 19 de noviembre de 2007, y puesto que todavía no se había establecido el estatuto definitivo para Kosovo, el Consejo aprobó la acción común 2007/744/PESC,<sup>86</sup> prorrogando una vez más la presencia del equipo de preparación hasta el 31 de marzo de 2008 o 30 días después del nombramiento del representante de la comunidad internacional/REUE, siempre que ello suceda antes del 1 de marzo de 2008.<sup>87</sup>

Inicialmente, la acción de la UE para iniciar una operación de gestión de crisis tenía que esperar a que las partes afectadas, bajo la intermediación de la ONU, llegaran a un acuerdo definitivo sobre la determinación del estatuto de Kosovo. Mientras se sucedían las negociaciones, el Consejo preparó entre un 90% y un 95% del mandato de la futura misión PESD. Este se basaría en la aproximación del sistema legal local a los estándares internacionales. La filosofía de este mandato, como veremos en el punto siguiente, es la de conseguir que las autoridades locales sean responsables en la dirección de Kosovo. Solamente en aquellos ámbitos en los que las autoridades locales no fuesen capaces de asegurar la implementación del acuerdo del estatuto, la misión de la UE otorgaría su soporte y consejo, así como pondría en práctica sus poderes ejecutivos.<sup>88</sup> Todas estas funciones previstas para la futura misión PESD aparecen recogidas en el informe presentado el 26 de marzo de 2007 por el SG de la ONU al presidente del CS.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> Vid. T. Zehetner, *op. cit.* Esta colaboración puede ser debida a la idea general de que la UE acabará asumiendo el papel de la OTAN en Kosovo, tal y como ya hizo en Bosnia: “*While there is currently consensus in EU circles to keep KFOR (and hence the US) involved in Kosovo as long as possible, a transition of the military role from NATO to the EU-as happened in Bosnia Herzegovina- might take place once the security situation in Kosovo becomes more predictable*”, p. 6.

<sup>84</sup> Acción común 2007/203/PESC del Consejo, de 27/III/2007 por la que se prorroga el mandato del equipo de la UE que contribuye a los preparativos del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del representante Especial de la UE (Equipo de Preparación MCI/REUE). DO L 90/94, de 30/II/2007. En el Art. 2 se establece un incremento de 807.000 euros sobre el importe de referencia financiera de 869.000 euros establecido en la acción común 2006/623/PESC.

<sup>85</sup> Acción común 2007/517/PESC, del Consejo de 16/VII/2007 por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/623/PESC, relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante especial de la UE (Equipo de preparación MCI/REUE). DO L 190/38-39, de 21/VII/2007. La nueva prórroga obedece a la adaptación de la acción a la futura creación de un representante civil Internacional en Kosovo que será al mismo tiempo el REUE y que contará con el apoyo de una Oficina Civil Internacional (OCI) en Kosovo. De este modo el equipo de preparación MCI/REUE pasa a denominarse Equipo de preparación OCI/REUE. Todo ello en previsión del nombramiento, (que no se produjo), por parte del CS de un Representante Civil Internacional antes del 1 de noviembre, fecha en la cual se debería haber revisado de nuevo esta acción si la ONU no adoptaba una nueva Resolución sobre el estatuto. De este modo, con la aprobación de esta acción el Consejo se adaptaba al contenido propuesto por el SG de la ONU sobre el futuro estatuto para Kosovo que, entre otras disposiciones establecía la creación del Representante Especial Civil Internacional para la supervisión del Acuerdo. Vid. Párrafo 11 de la propuesta integral del Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo. S/2007/168, de 26/III/2007.

<sup>86</sup> Acción común 2007/744/PESC del Consejo de 19/XI/2007, por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/623/PESC relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible oficina civil internacional en Kosovo, incluido el componente del representante especial de la UE (Equipo de preparación OCI/REUE). DO L 301/27, de 20/XI/2007.

<sup>87</sup> *Ibid.*, Art.3. Al mismo tiempo, se incrementaba con esta acción el importe de referencia financiera para este período en la cantidad de 1.692.000 euros, con el fin de cubrir los gastos generados por el mandato de este equipos de preparación de la denominada, a partir de este momento, Oficina civil internacional en Kosovo (Art. 2).

<sup>88</sup> Vid. T. Zehetner, “Waiting in the Wings. The Civilian ESDP Mission in Kosovo”, *European Security Review*, nº 33, mayo de 2007, pp. 4 -7. Según su autor, este mandato, centrado en los ámbitos judiciales y de policía, debería también incorporar la implementación de los derechos de propiedad como una tarea relacionada con la seguridad, puesto que en Kosovo este ámbito tiene importantes implicaciones de seguridad y debería, por lo tanto, figurar en esta misión PESD. De este modo, el personal de la misión debería apoyar la resolución de casos sobre propiedad surgidos durante el conflicto de 1998-1999 y supervisar el trabajo de la Agencia de Propiedad de Kosovo en sus resoluciones (p. 4).

<sup>89</sup> S/2007/168, de 26/III/2007. Informe del Enviado especial del secretario general sobre el estatuto futuro de Kosovo. El SG de la ONU, Ban Ki-moon, lo transmitió por carta al presidente del CS para su debate en el CS. En esta Carta el SG apoyaba plenamente la recomendación de su enviado especial, así como la propuesta íntegra del Acuerdo sobre el estatuto. Este informe del enviado especial

### 3.2 La misión EULEX-KOSOVO (2008)

A finales de 2007 el CS de la ONU no había conseguido reunirse para emitir una Resolución sobre el estatuto definitivo de Kosovo, puesto que China y Rusia se oponían a avalar una independencia tutelada, tal y como se proponía en el plan Ahtisaari. Sin embargo, esta falta de acuerdo en el seno del CS no impidió que la UE tomara la decisión de establecer una misión PESD en Kosovo, sin esperar, tal y como había manifestado previamente, una Resolución de autorización del CS.

El 4 de febrero de 2008, en vista de la falta de acuerdo del CS y apoyándose en la Resolución 1244, el Consejo de la UE aprobó dos acciones comunes:

- (1) La acción común 2008/123/PESC<sup>90</sup> de nombramiento de un REUE para Kosovo, el diplomático holandés Pieter Feith,<sup>91</sup> confiriéndole las competencias y facultades del futuro representante civil internacional. Su mandato está centrado en la consecución de los objetivos políticos de la UE en Kosovo, entre las cuales se incluyen “la consolidación de la estabilidad en la región y en la ejecución de un arreglo que defina el estatuto futuro de Kosovo”, con la finalidad de garantizar la estabilidad y conseguir un Kosovo “comprometido con el Estado de derecho y la protección de las minorías y del patrimonio cultural y religioso”.<sup>92</sup>
- (2) En segundo lugar, el Consejo aprobó la acción común 2008/124/PESC<sup>93</sup> que establecía la misión PESD para el Estado de derecho, con la denominación EULEX KOSOVO. La aprobación de esta acción se apoyaba, en primer lugar, en la Resolución 1244 del CS. Concretamente en los párrafos siguientes:

(El CS) “decide que las presencias internacionales civil y militar 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”.<sup>94</sup>

(El CS) “autoriza al SG a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo (...)” estableciendo entre las principales responsabilidades de esta presencia internacional, “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”; y “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”.<sup>95</sup>

(El CS) “acoge con beneplácito la labor iniciada por la UE 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 Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de fomentar la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional”.<sup>96</sup>

---

fue aprobado por el Parlamento europeo el 29 de marzo. Vid. [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/030-4692-087-03-13-903\\_20070326IPR04617-28-03-2007-2007-false/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-4692-087-03-13-903_20070326IPR04617-28-03-2007-2007-false/default_es.htm)

<sup>90</sup> Art. 1 de la Acción común 2008/123/PESC del Consejo de 4/II/2008, por la que se nombra al representante especial de la UE para Kosovo hasta el 28 de febrero de 2009. DO L 42/88-91, de 16/II/2008.

<sup>91</sup> Tomando como base jurídica previa de la acción común 2006/623/PESC de establecimiento del equipo de preparación para una misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del REUE de la UE (Equipo de preparación MCI/REUE).

<sup>92</sup> *Ibid.*, Art. 2.

<sup>93</sup> Acción común 2008/124/PESC, citada. Esta acción fue aprobada por el procedimiento de abstención constructiva, puesto que todos los Estados miembros la aprobaron por unanimidad excepto Chipre que se abstuvo, por razones obvias, puesto que parte norte del país se autoproclamó como Estado independiente el 15 de noviembre de 1983, con el nombre de República Turca del Norte de Chipre.

<sup>94</sup> S/RES/1244, citada, párrafo 19.

<sup>95</sup> *Ibid.*, Párrafos 10 y 11.

<sup>96</sup> *Ibid.*, Párrafo 17.

En segundo lugar, la misión EULEX se apoyaba en la acción común 2006/304/PESC<sup>97</sup> que había establecido el equipo de planificación de la UE para una posible operación de gestión de crisis en el ámbito del estado de derecho y otros posibles ámbitos. En circunstancias normales, esta misión debería sustituir, tras un período de transición de 120 días, a las fuerzas de la ONU (UNMIK) desplazadas en Kosovo.<sup>98</sup>

Según el mandato establecido en la acción común 2008/124/PESC, la misión incluye un componente de policía, un componente de justicia y un componente de aduanas, situados todos ellos en los servicios y ministerios relevantes. En concreto, la misión “asistirá a las instituciones, las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo en su avance hacia la viabilidad y la responsabilización, así como en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema judicial independiente y multiétnico y una policía y unos servicios de aduanas multiétnicos, velando por que dichas instituciones se adhieran a las normas internacionalmente reconocidas y a las mejores prácticas europeas”.<sup>99</sup>

La ejecución de la misión debe realizarse en plena cooperación con los programas de asistencia de la Comisión europea quien “desempeñará su mandato por medio de la supervisión, tutoría y asesoramiento, al tiempo que conserva determinadas responsabilidades ejecutivas”.<sup>100</sup>

Para el cumplimiento de este mandato, la acción establece también las funciones de la misión, entre ellas: la supervisión, tutoría y asesoramiento en relación con las instituciones de Kosovo competentes en todas las áreas relacionadas con la supremacía de la ley, interpretada en su sentido más amplio (incluidas las cuestiones de aduanas) conservando al mismo tiempo determinadas competencias ejecutivas; velar por el mantenimiento y promoción de la supremacía de la ley, el orden público y la seguridad (...); contribuir a velar para que los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo, incluidos los de aduanas, estén libres de ingerencias políticas; velar por la correcta investigación, enjuiciamiento, sentencia y ejecución de las causas por crímenes de guerra, terrorismo, delincuencia organizada, corrupción, delitos entre etnias, etc.; colaborar con la luchas contra la corrupción, el fraude y el delito económico y financiero; etc.<sup>101</sup>

La fase de planificación y preparación de la misión comprende la evaluación global de los riesgos que deberá ser actualizada en caso necesario. Durante el transcurso de esta fase el EPUE Kosovo ha sido el encargado, como principal elemento, de preparar y planificar esta misión.<sup>102</sup> También durante esta fase se ha llevado a cabo el reclutamiento y despliegue del personal y la adquisición de activos, suministros y servicios, con cargo al presupuesto de la misión EPUE.<sup>103</sup>

Finalmente, el mismo equipo de planificación ha sido el encargado de elaborar el OPLAN y desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar el mandado de EULEX. En el OPLAN se deberá tener en cuenta, como en toda misión PESD, la evaluación global de los riesgos incluyéndose un plan de seguridad.<sup>104</sup> Realizada esta planificación y aprobado el OPLAN sólo falta

---

<sup>97</sup> Acción común 2006/304/PESC, del Consejo de 10/IV/2006, citada.

<sup>98</sup> Council of the European Union, Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative, Bruselas, 16/II/2008, Doc. 6613/08 (Presse 43). Según las previsiones del plan Ahtisaari, eran las autoridades de Kosovo las que debían sustituirse en las funciones de la UNMIK, pero ante el cambio de situación, es ahora la UE quién pretende asumir las funciones de administración interina.

<sup>99</sup> Art. 2 de la acción común 2008/124/PESC, citada. Es la primera vez que en una acción común de establecimiento de una misión PESD se utiliza el término “mandato” en lugar de “objetivos” usado de modo habitual en las acciones comunes que regulan las precedentes misiones PESD.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*, Art. 3.

<sup>102</sup> *Ibid.*, Art. 4.1 y 2. En este sentido, el jefe de misión del EPUE debe actuar bajo la autoridad del jefe de la misión EULEX.

<sup>103</sup> *Ibid.*, Art. 4.3. El responsable de estas tareas también es el EPUE.

<sup>104</sup> *Ibid.*, Art. 4.4. La aprobación del OPLAN se llevó a cabo por el denominado “procedimiento de silencio” (basado en la aprobación tácita del plan operativo). Fuente: <http://elmundo.es/elmundo/2008/02/16/internacional/1203151522.html>

que el Consejo tome la decisión de puesta en marcha de la operación. De este modo, la fase operativa debería iniciarse cuando se transfiera la autoridad de la misión de la ONU en Kosovo (la UNMIK),<sup>105</sup> transcurrido el período de transición de 120 días. Durante este tiempo, el jefe de misión podrá ordenar al equipo de planificación que lleve a cabo las actividades necesarias para que esta misión sea plenamente operativa el día de la transferencia de autoridad.<sup>106</sup>

En relación con las estructuras de esta misión, estamos ante una misión unificada para todo Kosovo, para la cual se han creado una serie de infraestructuras donde llevar a cabo sus funciones: (a) un cuartel general en Prístina; (b) oficinas locales y regionales en todo Kosovo; (c) un elemento de apoyo en Bruselas; y (d) las oficinas de enlace necesarias.<sup>107</sup> Los elementos que componen su estructura son los siguientes: (a) el jefe de misión y el personal, tal y como se establece en el OPLAN; (b) un componente policial para secundar, en caso necesario, los servicios policiales de Kosovo, en especial en los pasos fronterizos; (c) un componente judicial, que secundará, cuando sea necesario, a los ministerios correspondientes, el poder judicial de Kosovo, la agencia de la propiedad de Kosovo y el servicio correccional de Kosovo; y (d) un componente aduanero para secundar, cuando sea necesario, al servicio de aduanas de Kosovo.<sup>108</sup>

El 7 de febrero de 2008 el CPS procedió a nombrar al jefe de misión, el teniente general francés Yves de Kermabon por el mismo período de vigencia que la acción común, es decir, 28 meses a partir de la aprobación del OPLAN.<sup>109</sup> Las funciones que se le han otorgado son las mismas que en las misiones civiles precedentes, encaminadas todas ellas a asumir la responsabilidad y a ejercer el control y el mando de la misión en la zona de operaciones.<sup>110</sup> En este caso concreto, puesto que existe una fuerte presencia de la comunidad internacional en la zona, el jefe de misión deber coordinar las actividades de la misión europea con el fin de que esta “colabore estrechamente y se coordine con las autoridades pertinentes, si procede, incluidos la OTAN/KFOR, UNMIK, OSCE, los terceros estados que participan en actividades del estado de derecho en Kosovo y una oficina internacional civil”.<sup>111</sup> Por otro lado, también está prevista la creación de una unidad de control jurídico y financiero que estará bajo la responsabilidad directa del jefe de la misión.<sup>112</sup>

Desde la Misión de Asistencia Fronteriza en Rafah,<sup>113</sup> en la que se introdujo una nueva capacidad civil equivalente al comandante de la operación en las misiones militares, las nuevas misiones civiles PESD establecen que el director de la capacidad civil de planeamiento y ejecución de estas misiones se convierte también en el comandante de la operación civil.<sup>114</sup> La figura de este comandante asume la dirección estratégica de la misión EULEX Kosovo, bajo el control político y la dirección estratégica del CPS y la autoridad general del SG/AR. Al mismo tiempo, es el encargado de vigilar la correcta aplicación y eficacia de las decisiones tomadas por el Consejo y el CPS a lo largo de la misión.<sup>115</sup>

En relación con la cadena de mando prevista, no difiere en esencia de las establecidas en las misiones civiles precedentes, con la novedad reciente de la inclusión del comandante de la operación. En este sentido, nos encontramos ante una cadena de mando unificada para la realización

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, Art. 5.

<sup>106</sup> *Ibid.*, Art. 5.2, es decir el día del traspaso de las fuerzas de la UNMIK a la misión EULEX Kosovo.

<sup>107</sup> *Ibid.*, Art. 6.1 y 2.

<sup>108</sup> *Ibid.*, Art. 6.2.

<sup>109</sup> Art. 1 y 2 de la Decisión 2008/125/PESC, EULEX/1/2008 del CPS de 7/II/2008 por la que se nombra al jefe de misión de la UE por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 42/99, de 16/II/2008.

<sup>110</sup> Art. 8 de la acción común 2008/124/PESC, citada.

<sup>111</sup> *Ibid.*, Art. 8.9.

<sup>112</sup> *Ibid.*, Art. 8.10.

<sup>113</sup> Vid. acción común 2007/807/PESC del Consejo de 6/XII/2007, por la que se modifica la acción común 2005/889/PESC por la que se establece una misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah). DO L 323/53-55, de 8/XII/2007.

<sup>114</sup> Art. 7 de la acción común 2008/124/PESC, citada.

<sup>115</sup> *Ibid.*, Art. 7.2 y 3.

de una operación de gestión de crisis, bajo el control político y la dirección estratégica del CPS<sup>116</sup> (responsable ante el Consejo de su actuación). El comandante de la operación responderá ante el CPS de su actuación ante el CPS, quien a su vez está bajo la autoridad general del SG/AR. El mando y control de la misión en la zona de operaciones es asumido por el jefe de misión (quien recibirá las instrucciones pertinentes, asesoramiento y apoyo técnico del comandante de la operación) siendo directamente responsable ante el comandante de la operación.<sup>117</sup> Finalmente, ha sido introducida una nueva capacidad civil, el servicio de guardia, que deberá ser activado durante el desarrollo de la misión.<sup>118</sup>

En esta misión está prevista la participación de todos los Estados miembros excepto Chipre. Por otro lado, la acción común también regula la posibilidad de invitar a terceros estados a contribuir en esta misión, siempre y cuando asuman los gastos del personal que envíen, incluyendo las retribuciones, asignaciones y gastos de viaje a la zona de despliegue, así como su contribución a los costes de funcionamiento de la misión.<sup>119</sup>

Como en cualquier otra misión civil o militar PESD, la contribución de terceros Estados, en caso de que existan y sean aceptadas por el CPS, será gestionada a través del Comité de Contribuyentes (CDC) y estos Estados tendrán los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros en relación con la gestión diaria de la misión. Para regular esta participación deberá celebrarse previamente un acuerdo internacional, excepto en el caso de que ya exista un acuerdo marco previo.<sup>120</sup>

En relación con el personal adscrito a esta misión, la dotación del número de personas y sus competencias se ha establecido de acuerdo con los objetivos, cometidos y la estructura prevista para esta misión.<sup>121</sup> El personal es enviado en comisión de servicios por los Estados miembros o las instituciones de la UE. Por esta razón, son los Estados y las instituciones las que asumirán los gastos de este personal, incluidos los de viaje de ida y vuelta a la zona de despliegue, las retribuciones, la cobertura médica y las asignaciones que no sean dietas o se atribuyan en función de las condiciones de vida difíciles o de riesgo. Esta regulación se aplica de igual modo al personal enviado en comisión de servicios por los terceros Estados participantes.<sup>122</sup> Por otro lado, la acción deja abierta la posibilidad de reclutar personal internacional y local por vía contractual en caso de necesidad.<sup>123</sup>

Una vez que esta misión asuma su plena capacidad operacional, pasados los 120 días de transición desde la fecha de su lanzamiento,<sup>124</sup> la misión debería contar, aproximadamente, con 1.900 oficiales de policía, jueces, procuradores y agentes de aduanas internacionales y alrededor de 1.100 agentes locales. Todos ellos se establecerán en el cuartel general de Prístina o serán integrados en los distintos servicios judiciales y de policía de Kosovo. Igualmente está previsto el establecimiento de un contingente de unos 300 policías y agentes encargados de controlar las fronteras, aunque este último contingente sólo sería desplegado en caso necesario.<sup>125</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, Art. 12.

<sup>117</sup> *Ibid.*, Art. 11.

<sup>118</sup> Art. 15 de la acción común 2008/124/PESC, citada.

<sup>119</sup> *Ibid.*, Art. 13.1.

<sup>120</sup> *Ibid.*, Art. 13.2, 3 y 4.

<sup>121</sup> *Ibid.*, Art. 9.1.

<sup>122</sup> *Ibid.* Art. 9.2 y 4. En casos excepciones y justificados, también está prevista la contratación de personal de terceros Estados, por falta de solicitudes cualificadas de los Estados miembros.

<sup>123</sup> *Ibid.*, Art. 9.3.

<sup>124</sup> A contar desde el 16 de febrero de 2008.

<sup>125</sup> Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information. EULEX KOSOVO, febrero de 2008, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-EULEX\\_Kosovo.fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-EULEX_Kosovo.fr.pdf)

Para el correcto funcionamiento de la misión, este personal debe cumplir con las normas operativas mínimas de seguridad específicas de la misión, así como el plan de seguridad establecido para la misión. Del mismo modo, deberán respetar las normas establecidas en materia de protección de la información clasificada, así como los principios de seguridad establecidos en la decisión 2001/264 del Consejo.<sup>126</sup>

El importe de referencia financiera para esta misión se ha fijado en 205 millones de euros para un período de 16 meses desde la aprobación del OPLAN. Estos gastos serán gestionados de acuerdo con las normas y procedimientos comunitarios para la aprobación del presupuesto general, excepto las financiaciones previas.<sup>127</sup> Por otro lado, también está prevista la posibilidad, previa aprobación de la Comisión, de que el jefe de misión celebre acuerdos técnicos con Estados miembros, terceros Estados participantes u otros actores internacionales desplegados en Kosovo en relación con el suministro de equipos, servicios y locales a la misión.<sup>128</sup>

Con el fin de ejercer el control pertinente en la ejecución de los gastos de la misión, el jefe de misión deberá informar a la Comisión, de modo exhaustivo, y será supervisado por esta, en relación con todas las actividades realizadas en el marco de su contrato.<sup>129</sup>

#### 4. Valoración final

La previsible misión de la UE en el ámbito del Estado de derecho sería complementaria al marco estratégico del proceso de estabilización y asociación, constituyendo un elemento determinante para garantizar la estabilidad general en la región de los Balcanes occidentales.<sup>130</sup> En realidad, a través de este proceso la UE ha planeado, junto con la comunidad internacional, una operación de reconstrucción post conflicto.

En caso de llevarse a cabo, ésta será la misión civil de gestión de crisis europea de mayor envergadura hasta el momento. Esta envergadura debe responder, por un lado, a los objetivos específicos encaminados a garantizar la estabilidad en Kosovo y propiciar el proceso de estabilización y asociación que debería conducirle a formar parte de la UE en un futuro y, por otro lado, al objetivo general de garantizar la estabilidad en la región de los Balcanes occidentales. Para ello, la misión cuenta con un presupuesto más elevado que otras misiones civiles anteriores y acorde con su envergadura, 205 millones de euros para los 16 primeros meses, así como con una dotación de personal en comisión de servicios y local considerable. En total, unos 3.000 efectivos aproximadamente.

Paralelamente a su actuación en el ámbito de la PESC, la UE continuará desarrollando sus programas comunitarios encaminados a la estabilización y al desarrollo económico de Kosovo.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, Art. 9.5. En este sentido, el art. 14 establece que el comandante civil debe asumir la dirección de la planificación de estas normas de seguridad por parte del jefe de misión y velar para su correcta ejecución y eficacia, en coordinación con la oficina de seguridad de la Secretaría General del Consejo. La regulación de la comunicación de información clasificada y no clasificada se establece en el Art. 18, reproduciéndose los mismos parámetros y clasificación de la información que en las misiones PESD precedentes.

<sup>127</sup> *Ibid.*, Art. 16.1.

<sup>128</sup> *Ibid.*, Art. 16.3. En este sentido, podrán participar en las licitaciones convocadas los nacionales de los países de los Balcanes occidentales o de terceros Estados contribuyentes. La titularidad inicial de estos contratos, asumida por el EPUE durante la fase de planificación y preparación, será transferida posteriormente a EULEX Kosovo.

<sup>129</sup> *Ibid.*, Art. 16.4.

<sup>130</sup> Consejo europeo de Bruselas, 12/II/2004, Conclusiones de la Presidencia, 16879/1/06. REV 1. Para la UE el futuro acuerdo sobre el estatuto de Kosovo debe garantizar también que “podrá desarrollarse de una forma que sea sostenible tanto económica como políticamente, y establecer un marco que contemple la realización de la perspectiva europea de Kosovo”, (punto 45). Una vez más, reitera también su voluntad de desempeñar un papel significativo en la aplicación del Acuerdo sobre el estatuto y la necesidad de que este Acuerdo clarifique el estatuto para que la UE puede reaccionar de manera oportuna y unificada. Además, muestra su preocupación para garantizar una financiación necesaria para poder asumir el compromiso global con Kosovo (p. 17, punto 45).

<sup>131</sup> La UE se ha convertido en la actualidad el mayor donante en Kosovo con cerca de dos millardos de euros. Para el período 2007-2010, la UE tiene previsto dedicar a cada habitante de Kosovo más recursos que a ninguna otra región del mundo: alrededor de 330 millones de euros (Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d’information, L’UE au Kosovo, febrero de 2008,

En este sentido, está prevista la actuación coordinada del Consejo y la Comisión, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de velar por la coherencia de la acción exterior de la Comunidad y la ejecución de esta acción común.<sup>132</sup> De este modo, la presencia de la UE en Kosovo se ha articulado a través de tres entidades encaminadas a la consecución del mismo objetivo global, centrado en la ayuda a las autoridades de Kosovo para que puedan satisfacer las normas europeas:

- (1) Una entidad política, representada por el REUE, que debe ayudar a las autoridades de Kosovo a respetar sus obligaciones y a promover los valores europeos.
- (2) Una entidad operacional, bajo la forma de la misión EUELEX Kosovo, que asistirá a las autoridades de Kosovo en el sector más amplio del Estado de derecho.
- (3) Una entidad encargada de las reformas, la oficina de la Comisión europea, que apoya los esfuerzos a largo plazo desplegados por Kosovo en este ámbito, así como su desarrollo económico, su integración regional y la concreción de sus ambiciones europeas.<sup>133</sup>

Siguiendo a Zehetner, los disturbios de febrero de 2007<sup>134</sup> (a los que debemos añadir los más recientes de febrero de 2008)<sup>135</sup> han demostrado que la de Kosovo es la misión de gestión de crisis más compleja a la que se ha enfrentado la UE hasta el momento y que, al tratarse de su sexta misión en los Balcanes, ya no es posible actuar bajo el principio de *learning by doing*. Esta misión brindará una buena ocasión para que la UE demuestre que la PESD está entrando en su etapa de madurez,<sup>136</sup> a pesar de las particularidades jurídicas que presenta su desarrollo y ejecución, puesto que no contará, tal y como deseaba la UE, con una Resolución previa del CS de la ONU.

Sin orillar los problemas jurídicos que puede plantear la declaración de independencia unilateral de Kosovo,<sup>137</sup> es evidente que la UE ha optado por continuar con su actuación en la región, en estrecha cooperación con la ONU y el resto de organizaciones presentes en la zona,<sup>138</sup> con el fin de contribuir a la estabilización definitiva de los Balcanes occidentales.

---

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-The\\_EU\\_in\\_Kosovo-fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-The_EU_in_Kosovo-fr.pdf)

<sup>132</sup> Art. 17 de la acción común 2008/124/PESC, citada.

<sup>133</sup> Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information, L'UE au Kosovo, febrero de 2008, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-The\\_EU\\_in\\_Kosovo-fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-The_EU_in_Kosovo-fr.pdf)

<sup>134</sup> Los movimientos radicales provocaron graves disturbios protestando por las, a su juicio, graves limitaciones a la independencia de la propuesta de Ahtisaari, que enfrentaron en Prístina a varios miles de kosovares albaneses con la policía antidisturbios, causando la muerte de dos manifestantes.

<sup>135</sup> El 17 de febrero de 2008, justo un mes después de que Kosovo declarase su independencia de Serbia de modo unilateral, 70 manifestantes serbios y 30 soldados internacionales fueron heridos después de la evacuación forzada de un tribunal de la ONU en la ciudad de Mitrovica (de mayoría serbia). Los choques, con intercambios de disparos por ambas partes, se produjeron después de que las fuerzas de la UNMIK, con el apoyo de la OTAN, controlaran el edificio de un tribunal ocupado días antes por cientos de serbios. Después de estos hechos el SG/AR para la PESC, Javier Solana, afirmó que ello no impediría el comienzo de la misión EULEX Kosovo, previsto inicialmente para mediados de junio (*La Vanguardia*, 18/II/2008).

<sup>136</sup> Zehetner, *op. cit.* pp. 6-7.

<sup>137</sup> Rusia ya ha cuestionado la legitimidad de la UE para llevar a cabo la misión EULEX, considerando esta misión como ilegal por la falta de una Resolución previa del CS de la ONU. Según el portavoz del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores, Mijail Kaminin, "cualquier cambio de carácter, composición o planes operativos de la presencia civil en Kosovo exige una nueva decisión del Consejo de Seguridad" (<http://elmundo.es/elmundo/2008/02/16/internacional/1203151522.html>). En contrapartida, y con el objetivo de tranquilizar a Rusia, el SG/AR para la PESC, Javier Solana, ha declarado que la UE no apoya las declaraciones de independencia en las Repúblicas no reconocidas del espacio post-soviético y continúa insistiendo en que se puede encontrar una solución en el marco de los formatos existentes para la solución de los conflictos. Considera que Kosovo es un caso único y que no sienta precedente, en base a dos argumentos: la situación de Kosovo, que debe ser entendida "como parte de la historia de la particular desintegración de Yugoslavia", y la Resolución 1244, "que establecía una administración temporal de la ONU en Kosovo y determinaba también un proceso político con el objetivo de definir el futuro de Kosovo". De este modo, "estos dos aspectos hacen de Kosovo una situación *sui generis*, única, que no sienta precedente para otros conflictos" (<http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act1161628.htm>). Tal y como explica Antonio Rubio PLo, la tesis defendida por la UE es exactamente la misma que defiende EEUU, puesto que estos han empleado con frecuencia el argumento de que la independencia de Kosovo es necesaria para alcanzar la estabilidad en la región. En el mismo sentido, los norteamericanos insisten en que será una independencia *sui generis*, el acto final de la desintegración de Yugoslavia y que no debe ser un acicate para otros secesionismos. Vid. A. Rubio PLo, "La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos", ARI nº 91/2007, Real Instituto Elcano, p. 6, [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI91-2007\\_RubioPlo\\_Kosovo\\_batalla\\_diplomatica.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI91-2007_RubioPlo_Kosovo_batalla_diplomatica.pdf)

<sup>138</sup> La presencia internacional en Kosovo incluye en la actualidad, además de la ONU (UNMIK), una presencia militar internacional asegurada por la OTAN (KFOR), una misión de la OSCE y las ayudas provenientes del Banco Mundial, el PNUD, y el Consejo de Europa, entre otros actores.

La misión EULEX, como todas las misiones PESD, deberá ser sometida a una revisión posterior por parte del Consejo, cuando se cumplan seis meses del inicio de la fase operativa, con el fin de determinar si procede o no su prórroga,<sup>139</sup> en función del cambio de circunstancias que puede producirse durante su desarrollo. En cualquier caso, tal y como afirma Rubio Plo, “los riesgos de inestabilidad en la región se derivarán no tanto de estas fricciones (las existentes entre Serbia y Kosovo) como de la futura eficacia de la futura misión internacional de la UE y de la OTAN, que deberá demostrar su credibilidad en un entorno sobre el que se ciernen las amenazas del integrismo islamista y del crimen organizado”.<sup>140</sup>

Sin embargo, también es necesario apuntar los problemas jurídicos que plantea esta misión. En primer lugar, la declaración unilateral de independencia de Kosovo, no avalada por la mayor parte de la comunidad internacional, unida a la falta de consenso en el CS de la ONU sobre el estatuto definitivo para Kosovo, ha provocado que la declaración unilateral de independencia de Kosovo no esté avalada por el derecho internacional. De este modo, la resolución 1244 sigue siendo la norma vigente y aplicable al caso. Y como hemos visto, esta resolución establece taxativamente el reconocimiento de la integridad territorial de Serbia (la antigua República Federativa de Yugoslavia) por lo que el inicio de la misión debería ser solicitado y autorizado por Serbia, cosa que no ha sucedido.

En el mismo sentido, la esperada autorización del CS para el desarrollo de la misión EULEX Kosovo no se ha producido. Sin embargo, también parece cierto que la oposición inicial de Serbia a esta misión se va diluyendo. En primer lugar por la firma, el 29 de abril, del acuerdo de asociación UE-Serbia<sup>141</sup> y, en segundo lugar, por la reciente victoria en las elecciones serbias del Partido Democrático, partidario de la integración de su país en la UE.<sup>142</sup> De este modo, la aplicación por parte de la UE de una política basada en el palo y la zanahoria, parece que le estaría ayudando a cumplir con sus objetivos en el ámbito de las relaciones exteriores y de la PESD.

Las consecuencias jurídicas que podrían derivarse del inicio de la fase operativa de la misión sobre el terreno se concretarían, por un lado, en el incumplimiento por parte de la UE de la Resolución 1244 y, por otro lado, en el establecimiento de una administración provisional bajo la autoridad militar de la OTAN (continuando con la misión vigente de la KFOR sobre el terreno)<sup>143</sup> y la autoridad civil *de facto* de la UE. La evidencia de la falta de legalidad de esta misión vendría avalada por los últimos acontecimientos, puesto que el despliegue previsto para el 15 de junio fue aplazado, ante la resistencia de la ONU a transferir en esa fecha los poderes de la UNMIK al nuevo Estado kosovar y a la misión de la UE. Ello es comprensible ante la oposición de Rusia (miembro

<sup>139</sup> Art. 19 de la acción común 2008/124/PESC, citada.

<sup>140</sup> Rubio Plo, “La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos”, *op. cit.*, p. 7.

<sup>141</sup> Este tipo de acuerdos son considerados un primer paso, previo al otorgamiento del estatuto de candidato y del inicio de negociaciones, para la futura integración en la UE del país beneficiario de la asociación. En el caso de Serbia, la firma del acuerdo se produjo después de vencer la oposición inicial de los Países Bajos y Bélgica, por la falta de colaboración de Serbia con el TPIY. La ratificación de este acuerdo estará condicionada a la plena colaboración de Serbia con el TPIY, en la búsqueda y entrega de criminales de guerra, entre ellos Radovan Karadzic, y en especial, Ratko Mladic, antiguo jefe militar de los serbios de Bosnia, acusado, entre otros crímenes, de la matanza de unos 8.000 varones musulmanes en Srebrenica en 1995.

<sup>142</sup> Las elecciones del 11 de mayo dieron la victoria al partido democrático, una coalición pro europea liderada por el actual presidente de Serbia, Boris Tadic, aunque no obtuvo la mayoría suficiente para gobernar en solitario.

<sup>143</sup> En este sentido, aunque en apariencia la presencia de la OTAN en Kosovo está refrendada por el Acuerdo de Kumanovo, firmado entre la KFOR y el gobierno de la RFY y la República de Serbia (9/VI/1999) es dudosa su validez desde el punto de vista del derecho internacional, puesto que fue adoptado después de los bombardeos aéreos de la OTAN sobre Yugoslavia, existiendo un elemento de coerción que contradice el art. 52 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), según el cual, será nulo todo tratado “cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza, en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas”. Según, Milano, la “legalización “de este Acuerdo, y parte de la resolución 1244 que le da validez, debería haberse producido a través de la firma de un Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas entre la OTAN y Belgrado, que no llegó a celebrarse. *Vid.* E. Milano, “Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo’s Territorial Status”, *EJIL*, vol. 14, nº 5, 2003, pp. 999-1022.

permanente del CS) que ha cuestionado desde el primer día la legalidad de esta misión y se resiste a la retirada de la misión de la ONU. De este modo, todo apunta a la convivencia inicial sobre el terreno de la ONU y la UE durante algunos meses. Del mismo modo, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE han declarado que esta misión no asumirá sus funciones hasta que el nuevo Estado kosovar solicite su ayuda<sup>144</sup> y tenga los medios necesarios para actuar. De momento pues, la misión deberá quedar en *stand by*, hasta que se clarifiquen las bases jurídicas para su despliegue.

*Maria Julià Barceló*

*Profesora ayudante de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario Europeo de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)*

---

<sup>144</sup> Ya hemos visto que uno de los requisitos esenciales para el despliegue de una OMP, y que esta no sea considerada como una medida coercitiva, es el consentimiento del Estado receptor de la misma.