

CIDOB Policy Brief

SOROS
Fondacioni i Kosoves për Shoqëri të hapur
Kosovska Fundacija za Otvoreno Društvo
Kosovo Foundation for Open Society

CIDOB

CRPE
ROMANIAN CENTER FOR EUROPEAN POLICIES
DEBATING EUROPE
PROVIDING EXPERTISE

MARZO
2012

01 RETOMAR LA INICIATIVA: ¿CÓMO AYUDAR A SERBIA Y A KOSOVO A AVANZAR HACIA LA UE? Una revisión estratégica del no reconocimiento de Kosovo

Los autores agradecen a la Kosovo Foundation for Open Society su apoyo económico a la investigación realizada para la elaboración de este documento.

Jordi Vaquer i Fanés Director de CIDOB, Centro de Información y Documentación Internacionales de Barcelona
Cristian Ghinea Director de CRPE, Centro Rumano para Políticas Europeas (Bucarest)

Cuatro años después de que Kosovo declarara su independencia, los cinco estados miembros que no lo reconocen, a pesar de sus numerosas concesiones, corren el riesgo de verse arrinconados en una posición defensiva en la UE y quedarse con la amenaza de veto como carta principal en los asuntos de Kosovo. Gracias al acuerdo entre Belgrado y Prístina sobre la denominación, los cinco países tienen ahora la oportunidad de repensar sus objetivos y estrategia, y aplicar su “no-reconocimiento” de una nueva manera, que les permitirá no sólo ser constructivos, como han demostrado serlo en el pasado, sino proactivos y estratégicos. Para aprovechar la oportunidad, deberían:

Aparcar el miedo a un reconocimiento por la puerta trasera. La preocupación por un reconocimiento “tácito” o “implícito”, que ha desembocado en tantas disputas y bloqueos, está fuera de lugar. Lo que importa en un reconocimiento es que sea público y oficial. La decisión de reconocer o no estará siempre en manos de cada estado.

Utilizar ampliamente el acuerdo de Belgrado-Prístina sobre la denominación. Su diálogo está en línea con la posición de los cinco países de la UE que están por el “no-reconocimiento” en el sentido de que el estatus de Kosovo no deberá ser resuelto sin negociaciones directas entre las dos partes. Ahora que ha alcanzado una designación mutuamente aceptada, esa designación puede ser usada para permitir que Kosovo entre en organizaciones regionales y para reforzar sus relaciones con la UE, incluyendo un Acuerdo de Asociación y Estabilidad completo.

Centrarse en la integración de Serbia y de Kosovo en la UE. Todos los países de la UE están de acuerdo en que su futuro está dentro de la UE, más allá de su estatus. En este sentido, el objetivo no debe ser el bloqueo del reconocimiento o el apoyo a una parte frente a otra, sino utilizar la posición minoritaria de los “no-reconocedores” para conducir a Belgrado y a Prístina hacia la reforma y el compromiso, ambas cosas indispensables para su adhesión a la UE.

Comunicar mejor el “no-reconocimiento” y sus motivaciones. A pesar de que lo nieguen continuamente sus gobiernos, tanto observadores y contrapartes en los Balcanes, en Europa y más allá, como los públicos domésticos, relacionan el “no reconocimiento” por parte de cinco estados miembros de la UE con motivaciones internas. Exceptuando a Grecia, los pasos constructivos que dieron los “no-reconocedores”, los dieron con total discreción, resultando en consecuencia invisibles y no comportándoles beneficio alguno.

Introducción

Un día después de la declaración de independencia de Kosovo en Febrero de 2008 todas las esperanzas de que la UE tuviera una posición común se vieron defraudadas. Los ministros de asuntos exteriores de los 27 fueron incapaces de llegar a un acuerdo para adoptar una posición conjunta y aprobaron en cambio una declaración que certificaba su incapacidad de reaccionar de manera unificada a un acontecimiento sobre el que tenían amplio conocimiento previo. El resultado fue una sucesión de reconocimientos que fue perdiendo inercia hasta el reconocimiento por parte de Portugal, en octubre de 2008. En ese momento cinco estados miembros no habían reconocido, y su postura cristalizó en los años siguientes. La UE ha quedado desde entonces dividida y ha tenido dificultades para tratar con Serbia y, sobre todo, con el estado recién nacido, Kosovo, que no pudo reconocer por falta de consenso.

Los cuatro años que han seguido a la independencia han sido testigos de acusaciones mutuas, recriminaciones y parálisis, frustración y disgusto entre los reconocedores, los no-reconocedores y las instituciones de la UE. Acusaciones de deslealtad y un juego de culpabilización mutua caracterizaron los primeros meses tras la independencia y aún están lejos de haberse extinguido. Se han pasado largas horas discutiendo asuntos de denominación y detalles legales, frente a cualquier progreso sustantivo. Sería equivocado, sin embargo, describir la situación como de total inactividad: los 27 países miembros y las instituciones europeas han hallado compromisos y fórmulas para avanzar en algunas cuestiones, desde el despliegue de la misión EULEX hasta una implicación significativa de la UE en el diálogo entre las autoridades de Belgrado y de Prístina.

Probablemente todos han cometido errores, y hay espacio para el compromiso y el cambio en todas las partes. Pero este documento, sin embargo, trata específicamente la posición de los cinco miembros de la UE que no han reconocido a Kosovo como estado independiente: Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España. Para ello, rechaza la posición según la cual el no-reconocimiento es una estrategia puramente obstruccionista y que, tratándose de una minoría en la UE y no cambiando de posición para alinearse con la mayoría, los no-reconocedores pueden ser culpados no sólo de dividir la UE sino también de las decepciones que ha causado la implicación de la UE con Serbia y con Kosovo.

El objetivo de este documento es repasar la posición de no reconocimiento de Kosovo a la luz de los retos y desarrollos actuales en la región. No se propone defender una posición a favor o en contra del reconocimiento. Se centra en los pasos prácticos que los cinco estados de UE no-reconocedores pueden dar al servicio del objetivo compartido de facilitar el camino hacia la pertenencia a la Unión Europea de Serbia y de Kosovo. Pero antes de proceder a presentar estos pasos prácticos, plantearemos diez hipótesis y repasaremos la evolución del no-reconocimiento como posición en el seno de la UE.

Diez hipótesis

1. La decisión de reconocer o no es política en manos de las altas instancias de poder en cada uno de los cinco gobiernos, y no simplemente un ajuste técnico. Pero, contrariamente a la percepción general, el no-reconocimiento no es un interés vital para ninguno de los cinco estados de la UE no-reconocedores. Tiene un impacto limitado tanto en sus respectivas plazas (si bien los cinco países parece que tienen mayorías sociales que se oponen al reconocimiento) como incluso en su posición internacional. Las comparaciones con situaciones como las del País Vasco y Cataluña, las minorías húngaras, Transnistria o el Norte de Chipre simplemente no se sostienen.
2. No hay peligro de reconocer por accidente sin darse cuenta. Las definiciones de qué actos exactamente constituyen reconocimiento tácito varían tanto en la práctica como en la doctrina, pero puede asumirse con seguridad que el reconocimiento es un acto voluntario y tiene por ello que ser decidido deliberadamente por el gobierno de un país. Se ha convertido en un tópico comparar el reconocimiento con el embarazo (*o estás embarazada o no lo estás*) aunque, en palabras de un diplomático destacado en Prístina, la comparación es engañosa: el reconocimiento, contrariamente al embarazo, no puede darse por error.
3. El futuro de Serbia y Kosovo estará en la UE si así lo eligen sus ciudadanos, y si cada país realiza las reformas necesarias para completar los criterios de pertenencia. Ambas pertenencias están fuertemente entrelazadas, pero a ninguno de los dos países se le puede permitir que condicione o bloquee el camino del otro hacia la UE. Algunos estados miembros, Alemania en particular, ya han asegurado públicamente que Serbia no puede entrar en la UE con una reclamación territorial no resuelta sobre Kosovo (Serbia no puede estar en Kosovo y en la UE al mismo tiempo). Los no-reconocedores que apoyan la integración de Serbia en la UE deberían reconsiderar sus tácticas a la luz de la nueva situación creada.
4. La UE se ha visto debilitada por la división provocada por la cuestión del reconocimiento, no sólo porque obstaculiza el desarrollo de toda la gama de instrumentos que se han demostrado útiles para la reforma en el resto de los países de la región, sino también porque la imagen misma de la UE, y en consecuencia su propia influencia, atractivo y poder blando, continua viéndose perjudicada. La división sobre el reconocimiento dificulta el camino hacia la pertenencia de Serbia y Kosovo a la UE.
5. El reconocimiento completo de Kosovo por parte de Serbia no sólo sería una decisión extraordinariamente difícil de tomar políticamente, sino que también iría en contra de su propia constitución, protegida ante eventuales reformas por unos requisitos muy exigentes. Es por esta razón que Serbia no puede ser abandonada por los cinco no-reconocedores en la tesitura de tener que dar los primeros pasos. La ascendencia que los no-reconocedores reclaman sobre Belgrado debería ser utilizada para animar a Serbia a emprender pasos conciliatorios, pasos que a su vez acercarán al país a la UE.
6. El entusiasmo tras la independencia de Kosovo declina rápidamente y las eventuales concesiones por parte de Prístina se encarecen cada vez más. El país padece

problemas económicos, un estado de derecho insuficiente y un desarrollo institucional incompleto. Aislarlo no tiene sentido –la UE no puede permitirse un agujero negro en su patio trasero. Pero entre el aislamiento y el reconocimiento existen muchas opciones. La situación en el Norte de Kosovo incrementa la tensión. En Kosovo, como en Serbia, el mantenimiento del *statu quo* tiene sus límites y puede acabar resultando en un retroceso en los procesos de reforma y de reconciliación.

7. Tanto en Serbia como en Kosovo hay partes de la sociedad listas para el compromiso y para aceptar soluciones que no sólo allanarán el camino a su integración europea, sino que serán la semilla para mejorar la vecindad. Los europeístas y los moderados en Serbia y en Kosovo deben ser animados y apoyados y, en la misma lógica, los radicales nacionalistas de cada bando deben ser desanimados y desprovistos de cualquier idea de que ningún estado miembro, reconocedor o no reconocedor, está de su parte.
8. Las realidades sobre el terreno no pueden ser ignoradas, pero no son inmutables: han cambiado en el pasado y pueden volver a hacerlo en el futuro. La República de Kosovo no es un ente que vaya a desaparecer por el simple hecho de que uno lo ignore, posee un grado significativo de autoridad y de legitimidad sobre la mayoría del territorio y goza de un amplio apoyo y reconocimiento internacional. Está claro, incluso para una mayoría de serbios, que Serbia no puede reincorporar a Kosovo sin un coste económico inasumible y peligrosos conflictos. La tensión con las poblaciones serbias en Kosovo se mantiene, en particular al norte del río Ibar, y no desaparecerá si no se alcanza una solución política. Toda la discusión sobre el reconocimiento no puede llevarse a cabo aislándose de la situación sobre el terreno y menospreciando qué opciones están realísticamente abiertas.
9. Kosovo se ha convertido en una carta geopolítica para muchos países que muestran poco o ningún interés en la perspectiva de adhesión a la UE de Serbia y de Kosovo, y sobretodo para algunos, como Rusia, que han mostrado su hostilidad hacia esta perspectiva. Los estados no-reconocedores en la UE no deben caer en la trampa de aquellos que ven en Kosovo un caso abstracto, independiente del bienestar y las perspectivas de futuro de sus habitantes, y deberían asegurarse de que su posición de no-reconocimiento se mantiene de manera que favorezca la integración de Serbia en la UE.
10. Los temores de que se produciría un efecto dominó en los Balcanes tras la declaración de independencia de Kosovo no se materializaron. Tampoco tuvo efectos secundarios en otras partes de Europa o en otros continentes con una excepción: Rusia citó el precedente de Kosovo para reconocer la independencia de Osetia del Sur y de Abjasia (ambas independencias habían sido declaradas años antes que la de Kosovo). Moscú argumenta que Kosovo crea un precedente peligroso, pero Rusia ha sido el único país que ha actuado según ese precedente. Tras cuatro años de independencia y de la opinión del Tribunal Internacional de Justicia, Kosovo ha perdido la mayor parte de su relevancia internacional y debe ser juzgado por sus propios méritos antes que por miedo a unos efectos dominó hasta la fecha inexistentes.

En busca de una estrategia para el no-reconocimiento

Para ser más escuetos, en este documento hablamos de los “cinco no-reconocedores de la UE”. Esta expresión puede ser confusa, sin embargo, puesto que esos cinco estados miembro no constituyen un bloque en la UE, ni siquiera en lo que a Serbia y Kosovo se refiere. Cada país tiene sus motivaciones y sus propias políticas hacia cada uno de los dos países. Hay aproximaciones muy distintas a cuestiones cruciales como son la manera en la que se lleva a cabo las relaciones directas con las autoridades de la República de Kosovo, o sobre qué implicaría y qué no el reconocimiento por la puerta trasera.

En cualquier caso, el reconocimiento se ha convertido en una cuestión central en los debates Europeos, internacionales y regionales, y estos países se encuentran muy a menudo juntos y enfrentados a la mayoría de sus contrapartes en la UE. Cuatro años después de que estos cinco estados decidiesen romper con la mayoría de sus socios en la UE y no reconocer la independencia de Kosovo, puede ser útil evaluar qué es lo que han conseguido gracias al no-reconocimiento, qué es lo que no han conseguido, cuáles son las diferencias entre sus posiciones respectivas y en qué lugar se sitúa el no-reconocimiento en este punto del debate.

Lo que el no-reconocimiento ha conseguido para los estados no-reconocedores de la UE incluye buenas relaciones bilaterales con Serbia, lo que en ocasiones les ha proporcionado una ascendencia adicional y algunas oportunidades para conducir al gobierno de Serbia hacia posiciones constructivas. Algunos ejemplos importantes dignos de mención son, por un lado, el papel jugado por el Partido Socialista Español en traer al Partido Socialista de Serbia hacia posiciones pro-europeas, consiguiendo de esta manera que los europeístas serbios constituyesen una coalición de gobierno; y por otro, el papel que los no-reconocedores han jugado para ayudar a convencer a Serbia de que retirase una resolución presentada a la Asamblea General de las Naciones Unidas y sustituirla por una co-esponsorizada por la UE llamando al diálogo directo, y que se adoptó sin necesidad de votación. Se evitó aislar a Serbia de la UE, en particular durante los primeros meses después de que Kosovo declarara la independencia.

Lo que el no-reconocimiento no ha conseguido ha sido detener el proceso de reconocimiento por parte de otros miembros de la UE, o incluso de estados no miembros (si bien podría haber contribuido a ralentizarlo). Los no-reconocedores tampoco han conseguido apartarse de la imagen de que el no-reconocimiento tenía que ver con sus propios problemas más que con su posición en la región. Temerosos de ser vistos como incoherentes con su propia posición, bloquearon iniciativas y, en los casos en que mostraron flexibilidad y encontraron maneras de avanzar, en particular en cuanto a las relaciones con Kosovo, escogieron hacerlo discretamente y sin que sus opiniones públicas o las de la región lo supiesen. Como resultado, los kosovares se sienten irritados, como si los no-reconocedores (excepción hecha de Grecia) fuesen hostiles hacia ellos, mientras que algunos serbios se sienten utilizados por los no-reconocedores por cuestiones relativas a sus intereses domésticos. La amistad con Serbia no se ha

materializado en rotundas ventajas para los negocios (por ejemplo, no parece que la empresas españolas se hayan beneficiado desproporcionadamente de contratos estatales con Serbia comparado con sus contrapartes francesas o italianas), tampoco los cinco han evitado escaramuzas bilaterales (como la que tuvo lugar con el gobierno rumano a propósito de la minoría valaca).

Las diferencia entre la manera en que los no-reconocedores interpretan y ejercen su no-reconocimiento pueden resumirse en seis áreas principales:

- **Sus interpretaciones sobre en qué consiste el reconocimiento tácito** y el apoyo a la independencia de Kosovo, donde por ejemplo España decidió que había que retirar sus fuerzas de KFOR, pero Grecia o Rumania no lo hicieron.
- **Su voluntad de bloquear iniciativas de la UE o de otros actores internacionales** sobre la base del miedo al reconocimiento implícito, con Chipre identificado como el que más probablemente ejercería el bloqueo, y Grecia el que menos.
- **Su disposición a oponerse a la mayoría de los estados miembros de la UE** e incluso a romper filas en votaciones internacionales como en las Naciones Unidas o el FMI, siendo Grecia la menos predispuesta a romper con la mayoría.
- **Sus relaciones directas con las autoridades de Prístina**, donde Chipre y España se han mostrado muy restrictivas (no tienen representación oficial permanente ni llevan a cabo visitas oficiales).
- **Su alcance con respecto a la población kosovar, donde** Grecia ha hecho esfuerzos para mostrar su apoyo a pesar del no-reconocimiento, Eslovaquia se ha centrado en las minorías (especialmente en la minoría serbia), y los otros tres han permitido que una percepción negativa se solidificase en la sociedad kosovar. La posición de Rumania entre la opinión pública de Kosovo es particularmente sensible debido al desgraciado tiroteo a cargo de oficiales de policía rumanos de la ONU de dos manifestantes en 2007.
- **El grado de implicación emocional, política y personal.** Mientras en Chipre la posición firme tenía el apoyo de todo el espectro político, la personalidades del Presidente Babescu de Rumania y del Ministro de Exteriores español Moratinos han sido factores importantes a la hora de endurecer posiciones sobre Kosovo.

Los cinco no-reconocedores son socios privilegiados de Serbia, pero en ningún caso son socios exclusivos. Tras las reacciones iniciales y las dificultades temporales en el momento de reconocer a Kosovo, virtualmente todos los países han normalizado su relación bilateral con Belgrado. Con Serbia recorriendo su camino hacia la UE, aparecen nuevas y complejas cuestiones en el horizonte. La lista de los principales apoyos al camino de Serbia hacia la UE contiene estados que reconocen a la República de Kosovo, incluyendo algunos de los más conspicuos abogados de la apuesta de Serbia por la UE, como Italia y Eslovenia. Las ventajas del no-reconocimiento en la relación con Serbia se están erosionando muy rápidamente. Los no-reconocedores

son ya menos influyentes en Belgrado de lo que lo eran justo después de la independencia, y su relación se basa cada vez menos en el vínculo emocional. Por otra parte, su posición en Kosovo es débil y se va deteriorando, dada la importancia del no-reconocimiento para las autoridades kosovares. Sólo Grecia puede reclamar alguna ascendencia e influencia sobre las autoridades de Prístina (Grecia tuvo una política abierta a comunicarse con la sociedad kosovar y a trabajar con sus autoridades, mientras que los vínculos económicos entre Grecia y Kosovo son sólidos y los contactos entre la gente numerosos). Como los otros cuatro estados se han mostrado lentos a la hora de establecer relaciones, y al negarse a comprometerse de lleno con el gobierno kosovar, han renunciado de hecho a su capacidad de jugar algún papel en lo que respecta a Kosovo.

Dentro de la UE algunos de los no-reconocedores pueden haberse visto sorprendidos al verse formando parte de un grupo más pequeño de lo esperado. Puesto que no sólo la gran mayoría de los estados miembros sino, cada vez más, las Instituciones Europeas apuestan por progresar con Kosovo, los no-reconocedores se encuentran en una posición reactiva. Se resisten a la presión de los reconocedores y reaccionan especialmente contra lo que perciben como una falta de neutralidad de instituciones como la Comisión Europea. Con el objetivo de evitar el reconocimiento implícito, que es su preocupación fundamental, gastan su tiempo y su energía en formular complejas enmiendas (en forma de asteriscos, anexos, notas al pie, rebautizando y añadiendo notas explicativas) con la amenaza final de bloquear el progreso. Cuando se alcanza un acuerdo, y las relaciones con Kosovo avanzan, algunos de los reconocedores se quedan con (y transmiten) la impresión de haber hecho una concesión, antes que haber obtenido un logro. Sin una visión estratégica para la región que reencadre su no-reconocimiento a su favor, en no-reconocimiento se convierte en una estrategia puramente defensiva con el veto como principal herramienta.

La hora de la revisión estratégica: Primavera 2012, un momento de oportunidad

Estar a la defensiva contra el progreso de Kosovo en su camino hacia la UE es una posición difícilmente envidiable para los cinco estados miembro, que no son los más grandes y que tienen una agenda UE suficientemente compleja que tratar en la hora presente. Antes que verse arrinconados en una situación defensiva, los no-reconocedores tienen la oportunidad de repensar sus objetivos y su estrategia, y jugar su carta de no reconocimiento de una nueva forma que les permita, no sólo ser constructivos, como lo han demostrado ser en el pasado, sino proactivos y estratégicos. Este cambio será especialmente oportuno, puesto que el momento actual está lleno de oportunidades, aunque también de peligros.

El gobierno serbio ha mantenido durante mucho tiempo ante su población que Serbia podía tener al mismo tiempo soberanía sobre Kosovo y pertenencia a la UE. El primer ministro serbio Cvetkovic afirmó que “mientras haya al menos un estado miembro de la UE que no reconozca la independencia de Kosovo, y actualmente hay cinco

de ellos, el reconocimiento no puede ser una condición para la integración en la UE". Esto ha sido rebatido ahora públicamente por la canciller alemana Merkel, quien dejó claro que una solución permanente sobre la cuestión de Kosovo es una condición indispensable para Serbia si quiere adherirse a la UE. Esto tuvo un impacto inmediato en la opinión pública serbia y su apoyo a la integración en la UE, y sus efectos en la popularidad del gobierno se pondrán a prueba en las elecciones legislativas de finales de abril 2012.

Como condición para conseguir el estatus de país candidato se pidió a Serbia que consiguiese algunos resultados en su diálogo con las autoridades de Kosovo. La ronda de conversaciones que finalizó el viernes 24 de febrero en Bruselas trajo consigo progresos en la importante cuestión del cruce de fronteras. De manera aún mucho más significativa, sirvió para redactar una nota al pie comúnmente aceptable y pactada que, una vez añadida al nombre de Kosovo seguido por un asterisco, permitirá a Kosovo adherirse a hasta 36 organizaciones regionales sin que Serbia se oponga a ello. Esta nota al pie, que es un compromiso entre la insistencia de Serbia en mencionar la resolución UNSC 1244 y la intención de Kosovo de referirse a su Declaración de Independencia, dice así: *"Esta designación se hace sin perjuicio de posiciones sobre estatus, y está de acuerdo con la UNSC 1244 y con la opinión del TIJ sobre la Declaración de Independencia de Kosovo"*.

El acuerdo abre la posibilidad de superar los miedos sobre el reconocimiento implícito con una fórmula que es aceptable tanto para Belgrado como para Prístina. Ha creado una atmósfera en la que las dos capitales sienten la presión de sus poblaciones, que exigen algunos resultados a cambio de concesiones. Como las elecciones serbias y la formación de un nuevo gobierno se dibujan en el horizonte cercano, quizá ha llegado la hora de que los no-reconocedores apacigüen sus temores a un reconocimiento por la puerta trasera y busquen nuevas estrategias (cada uno de los cinco países tendrá la suya) para utilizar su propia posición para avanzar el la agenda de integración regional. Esa estrategia debería tener al menos dos lados, uno relacionado con Serbia y el otro con Kosovo.

Renovando la amistad con Serbia

Como las ventajas ante Serbia de ser un no-reconocedor son cada vez menos obvias, algunos de los cinco estados sentirán quizás la necesidad de buscar maneras de reequilibrar su relación con Belgrado pasando de una posición cargada emocionalmente (y en algunos casos personalmente) hacia una posición más pragmática y de visión a largo plazo. La voluntad de acercarse a Serbia, como actor clave en los Balcanes Occidentales, a la UE es un objetivo que depende de la habilidad que tenga la UE para utilizar sus políticas de palos y zanahorias de manera equilibrada, y de cumplir sus promesas.

Dentro del país, el equilibrio entre reformistas y conservadores, entre Europeístas y nacionalistas, está cambiando. Avanzar y dar nuevos pasos en la relación con Kosovo no será fácil puesto que la presión aumenta para el gobierno de Belgrado. Aún así, quizás sería útil que los no-reconocedores se

mostrasen proactivos a la hora de dar los mismos pasos antes, mejor que después, de que los dé Belgrado, como forma de dar ánimos y de proporcionar una coartada al gobierno serbio. El no-reconocimiento no debe implicar atrincherarse tras la oposición serbia, sino liderar desde el frente dando ejemplo con pasos constructivos. Además, los vínculos con Belgrado pueden ser utilizados para garantizar que los acuerdos en el diálogo con Prístina no se vean entorpecidos por medidas adicionales (por ejemplo, que la circulación de mercancías, una vez acordada, no se vea comprometida por requerimientos adicionales de seguros de vehículos, como ha sido en caso), y lo mismo podría hacerse con Prístina.

También sería útil recuperar una mayor unidad de acción en el seno de la UE. La cuestión del reconocimiento podría encapsularse relativamente aprovechando que ahora existe una designación mutuamente acordada. Pero otros aspectos cruciales en los que la falta de una posición unificada en la UE tiene consecuencias negativas, como por ejemplo la necesidad de dismantelar estructuras paralelas en Kosovo pagadas por Belgrado (que contradicen la mismísima resolución 1244 que Serbia ha insistido en incluir en la nota al pie), o la oposición a la incorporación del Norte de Kosovo a Serbia a cambio o bien de otras tierras (del corredor de Presevo, poblado por albaneses) o bien de reconocimiento. En el pasado, se demostró útil la capacidad de los no-reconocedores de abarcar un espectro mucho más amplio del escenario político serbio que la mayoría de los países miembros. Si existe un mensaje coherente que pasar desde el conjunto de la UE, esos vínculos pueden resultar útiles para que éste llegue a todas las partes de la sociedad Serbia.

Pasos concretos para atraer a Kosovo hacia la UE

La otra parte de la ecuación es la relación entre los no-reconocedores y la sociedad kosovar, las autoridades de Prístina, su papel dentro de la UE y hacia la integración de Kosovo en los foros internacionales. Si la nueva designación acordada se utiliza ampliamente, hay un gran campo de posibilidades para avanzar sin poner en cuestión el asunto del no-reconocimiento. También hay un amplio espacio de maniobra para cambiar la naturaleza bilateral de las relaciones con las autoridades de Kosovo: mientras Grecia está queriendo encontrarse y discutir abiertamente con las autoridades kosovares, los otros cuatro no-reconocedores crean situaciones complejas, incluso a veces contradictorias, al negarse a recibir a representantes kosovares, incluidos aquellos que ocupan posiciones no oficiales.

Sigue a continuación una lista de medidas que podrían tomarse, algunas de las cuales ya son una realidad para algunos de los no-reconocedores, pero no para todos ellos.

- Desbloquear el estudio de viabilidad de un Acuerdo de Estabilización y Asociación entre Kosovo y la UE, el cual ya ha anunciado la Alta Representante Ashton que propondrá la Comisión.
- Ponerse de acuerdo en un Acuerdo Marco que permita la participación en un amplio espectro de programas de la UE, en vez de entablar negociaciones caso por caso.

- Encontrar una fórmula para un Acuerdo de Libre Comercio con plenas garantías, única manera de proporcionar una perspectiva estable a largo plazo para los inversores, en vez de quedarse con medidas comerciales autónomas que no ofrecen seguridad a los retornos de las inversiones.
- Acordar con los reconocedores el voto favorable al ingreso de Kosovo, en vez de votar en contra o abstenerse, en todas las organizaciones internacionales regionales siempre y cuando se utilice la designación mutuamente acordada.
- Votar a favor de la integración de Kosovo, con la nota al pie, en federaciones internacionales de naturaleza parcialmente gubernamental como pueden ser las federaciones deportivas, el Comité Olímpico Internacional, la Cruz Roja o Eurovisión. En muchos de ellos existen precedentes de participaciones no-estatales paritarias (Escocia, Gales, Islas Feroe, y docenas más), y la pertenencia tendrá una gran visibilidad para la población kosovar.
- Permitir el uso de documentos oficiales y administrativos de la República de Kosovo, con las precauciones necesarias, en el espíritu de facilitar al máximo los intercambios entre personas y de negocios.
- Establecer contactos directos, allá donde no existan, con las autoridades de la República de Kosovo incluyendo visitas oficiales, con las necesarias precauciones en el uso de símbolos de reconocimiento.
- Impulsar el diálogo político y social, creando fórmulas simples para las actividades de departamentos gubernamentales y empleados, parlamentarios y autoridades locales y regionales que faciliten la cooperación, sin perjuicio de la posición del país con respecto al estatus de Kosovo.
- Para aquellos países que no tienen presencia permanente en Prístina (España y Chipre), o bien abrir una presencia permanente con funciones consulares, o bien delegar esas funciones a otro estado presente en Prístina (posiblemente otro estado no-reconocedor, por ejemplo Grecia para Chipre).
- Dar publicidad a la actitud constructiva sobre Kosovo y a todos los progresos contando con los medios de comunicación y la sociedad civil kosovar, haciéndoles ver que el no-reconocimiento no está dirigido contra su perspectiva de integración europea.
- Utilizar el no-reconocimiento para influenciar a las autoridades de Prístina, animándolas a implementar reformas significativas.
- Tener cuidado en desvincular el interés en los derechos de las minorías, tanto del reconocimiento (negativo) como de la perspectiva de integración de Kosovo en la UE (positiva).

Conclusión: Ir más allá del juego del (no) reconocimiento

Los cinco estados que no han reconocido Kosovo insisten, con razón, en que su posición debe ser respetada en el seno de la UE incluso si no es la mayoritaria. Cuatro años después de la Declaración de Independencia, y en mitad de un importante periodo de cambios en Serbia y en Kosovo y en la relación entre ambos, estos países se encuentran en minoría y sin una visión clara de cómo avanzar desde el no-reconocimiento defensivo hacia una estrategia proactiva que aproveche el no-reconocimiento con el objetivo de contribuir a la integración futura tanto de Serbia como de Kosovo en la UE.

Con el acuerdo sobre una designación de Kosovo mutuamente aceptable, se ha abierto una ventana de oportunidad. Demuestra la voluntad tanto de Serbia como de Kosovo de avanzar en su camino hacia la UE. Pero existe también el peligro de que concesiones por ambos lados sean vistas como excesivas por parte de las poblaciones, y de que los pro-europeos en ambos países puedan perder apoyo popular si se percibe un cierto estancamiento. Los compromisos alcanzados en el diálogo, lo fueron contra promesas de concesiones concretas por parte de la UE, y su no-cumplimiento podría erosionar más aún la posición de la UE y reforzar a actores alternativos como los EE.UU. (en Kosovo) y Rusia (en Serbia) en la percepción de muchos ciudadanos.

Los no-reconocedores están bien posicionados para contribuir al progreso real. Si dejan a un lado el temor a un reconocimiento por la puerta trasera; usan el acuerdo entre Belgrado y Prístina sobre la designación para impulsar las relaciones UE-Kosovo e impulsar una mayor integración regional de Kosovo; apoyan la integración de Serbia y a los Europeístas dentro del país; y comunican mejor la posición de no-reconocimiento dentro de la UE y en Kosovo, los estados no-reconocedores tienen la oportunidad de capitalizar los grandes esfuerzos realizados durante los últimos cuatro años e invertir ese capital en el futuro europeo de los Balcanes Occidentales.