

60/2015

12 de junio de 2015

*Salvador Llaudes & Sánchez Andrada**

**EULEX: UNA MISIÓN A REFORMAR Y
SIN FINAL A LA VISTA**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EULEX: UNA MISIÓN A REFORMAR Y SIN FINAL A LA VISTA

Resumen:

La Unión Europea puso en marcha en 2008 la Misión EULEX, con el objetivo de ayudar a la mejora de las instituciones kosovares y al fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo, junto a la lucha contra la corrupción. Desde entonces, se han producido avances en la región, pero también algunos fracasos notables que obligan a plantear la reforma de la Misión. En cualquier caso, no se vislumbra un horizonte claro para la finalización de la presencia de EULEX en el territorio kosovar.

Abstract:

The European Union started in 2008 the EULEX mission. The objectives were to help improve the conditions of the kosovar institutions and the strengthening of the Rule of Law in Kosovo, together with the fight against corruption. Some advancement has been produced in the region since, but also some notable failures, which oblige the Mission to reform itself. In any case, there is no clear horizon for the ending of the EULEX presence in the kosovar territory.

Palabras clave:

EULEX, Kosovo, Pristina, Belgrado, Serbia, Estado de Derecho, Bruselas, UE.

Keywords:

EULEX, Kosovo, Pristina, Belgrade, Serbia, Rule of Law, Brussels, EU.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN: EULEX TOMA EL TESTIGO DE MINUK

Tras el conflicto de Kosovo de 1999, Naciones Unidas aprobó la Resolución 1244¹ donde se autorizaba la presencia internacional civil y militar en la región, creándose bajo su amparo la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK).

MINUK nació con un mandato provisional y se ocupó en solitario de la administración del territorio hasta 2008, año en que se produjo la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo. Un año antes, en 2007, se comenzó a elaborar una estrategia para el traspaso de competencias a la Unión Europea. Aunque en un principio existieron problemas de cooperación con las instituciones locales que ralentizaron esta transferencia, a finales de 2008 Naciones Unidas retiraba el grueso de la Misión de la zona (como se puede ver en la tabla 1) a favor de EULEX –acrónimo de *European Union Rule of Law in Kosovo*–, que comenzaba a operar con plenitud ya en el mes de abril de 2009.

Tabla 1: evolución del número de efectivos de MINUK

FECHA	EFFECTIVOS
Despliegue a fecha de enero de 2002	4.519 agentes de policía 3.397 civiles locales 1.178 civiles internacionales 38 oficiales de enlace militar
Despliegue actual, a fecha de 28 de febrero de 2015	7 agentes de policía 215 civiles locales 112 civiles internacionales 8 oficiales de enlace militar

Fuente: ONU (<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml>)

¹Fragmento de la Resolución 1244 donde se autoriza la presencia internacional en Kosovo dentro del marco de la extinta República Federal de Yugoslavia:

“10. Autoriza al Secretario General a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo a fin de que Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual su pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia: (http://estaticos.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/res1244.pdf)

El *Council Joint Action* del 4 de febrero de 2008² y los *Council Decisions* de junio de 2010 y junio de 2012³ funcionan como base legal de EULEX (que hasta la fecha es la misión más cara de la UE, habiéndose invertido 724 millones de euros hasta junio de 2014, como se puede comprobar en la tabla 2). A su vez, la Misión trabaja en el marco de la Resolución 1244 de Naciones Unidas.

Cabe destacar que en este último aspecto existe sin embargo una cierta controversia: por un lado, la relación jerárquica entre la resolución y EULEX es notoria, como señala Jean-Paul Jacqué, el jurista asignado por Federica Mogherini para la redacción del informe sobre corrupción interna en EULEX⁴: “*The 2008 EULEX Kosovo Joint Action referred to UN Security Council Resolution 1244 and the UN Secretary-General’s authority under this resolution*”; por otro, algunos Estados miembros insisten en que, aunque al inicio la presencia de la Misión se debió a la existencia de la Resolución 1244, con la Declaración Unilateral de Independencia kosovar y, sobre todo, con el fin de la independencia tutelada⁵ en septiembre de 2012 esta presencia se justifica por indicación directa del Gobierno de Pristina⁶.

Tabla 2: Presupuestos EULEX

FECHA	PRESUPUESTOS
De abril 2008 a octubre 2010	265.000.000 €
De octubre 2010 a diciembre 2011	165.000.000 €
De diciembre 2011 a junio 2012	73.000.000 €

²Texto completo de la *Council Joint Action* del 4 de febrero de 2008: http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf

³Texto completo de los *Council Decisions* de junio de 2010 y de junio de 2012 respectivamente: <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WE20100608councildecision.pdf>; <http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WELEXUriServ-2012.pdf>

⁴Anexo del *Review of the EULEX Kosovo Mission’s implementation of the mandate with a particular focus on the handling of the recent allegation*: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/150331_jacque-report-annexes_en.pdf

⁵Fin de la tutela del llamado Grupo Internacional de Supervisión (GIS) de Kosovo: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/09/10/actualidad/1347291908_697289.html

⁶Para conocer el debate sobre el reconocimiento jurídico de Kosovo se puede consultar el Documento de Trabajo 14/2009 de Jessiva Almqvist: *The Politics of Recognition, Kosovo and International Law*, publicado por el Real Instituto Elcano el 16/03/2009 (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_in/Zonas_in/DT14-2009)

De junio 2012 a junio de 2013	111.000.000 €
De junio 2013 a junio 2014	110.000.000 €

Fuente: BOE (http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-81297)

DIVISIÓN EJECUTIVA Y DE FORTALECIMIENTO: LOS DOS EJES DE EULEX

EULEX surgió con el objetivo declarado de ayudar a establecer un eficaz Estado de Derecho en Kosovo, fortalecer las instituciones kosovares y ayudar al diálogo entre Belgrado y Pristina. En la implementación del Estado de Derecho el foco se sitúa en la lucha contra la corrupción y en la cooperación con las instituciones locales para alcanzar la estabilidad en la región, y más intensamente en el norte de Kosovo –en el que existe una mayoría de población serbokosovar-.

Como veremos más detalladamente a continuación, la Misión está estructurada en dos divisiones: a) la División Ejecutiva, cuyo mandato era encargarse de investigar, procesar y ejecutar sobre casos criminales, vinculándose la mayoría de los mismos al crimen organizado, los crímenes de guerra, la corrupción y la trata de blancas, y que dado el insuficiente progreso local sigue reservándose parte de los cometidos mencionados; y b) la División de Fortalecimiento, que tenía el objetivo de tutorizar, monitorizar y dar capacitación de apoyo en las funciones que competen a la policía, al cuerpo judicial y los funcionarios de aduana. En la División de Fortalecimiento sí se ha culminado con éxito la cesión de la mayoría de sus competencias.

- a) **División Ejecutiva:** mientras que en los Juzgados de distrito y en la Fiscalía ya son los jueces y fiscales kosovares los que ejercen estas funciones –asesorados, eso sí, por personal de EULEX-, a medida que se asciende en esta escala la presencia –y mandato, en lugar de asesoramiento- de EULEX cada vez es mayor. No obstante, el desconocimiento de los códigos del lugar por parte del personal de la Misión y la dificultad para que un juez albano-kosovar juzgue a serbo-kosovares y viceversa, complica mucho los avances en este ámbito.

Entre las actuaciones más destacadas en estos últimos meses por la División Ejecutiva están la absolución de todos los cargos de tres serbokosovares acusados por crímenes de guerra en abril de 1999 en la localidad de Novo/Brdo, la sentencia que culpaba a ocho acusados de corrupción por el *Passport Case*, y la primera vista en el caso de los ocho acusados por asaltar un convoy de Naciones Unidas en 2012 en la localidad de Zubin Potok.

- b) **División de Fortalecimiento:** Al inicio de la Misión, EULEX estaba presente en todas las etapas de las labores de la policía, el cuerpo judicial y los funcionarios de aduana. Debido a la mejora que ha tenido Kosovo en este sentido, con el paso del tiempo dicha presencia ha ido disminuyendo, centrándose exclusivamente en el nivel más alto y estratégico de la división.

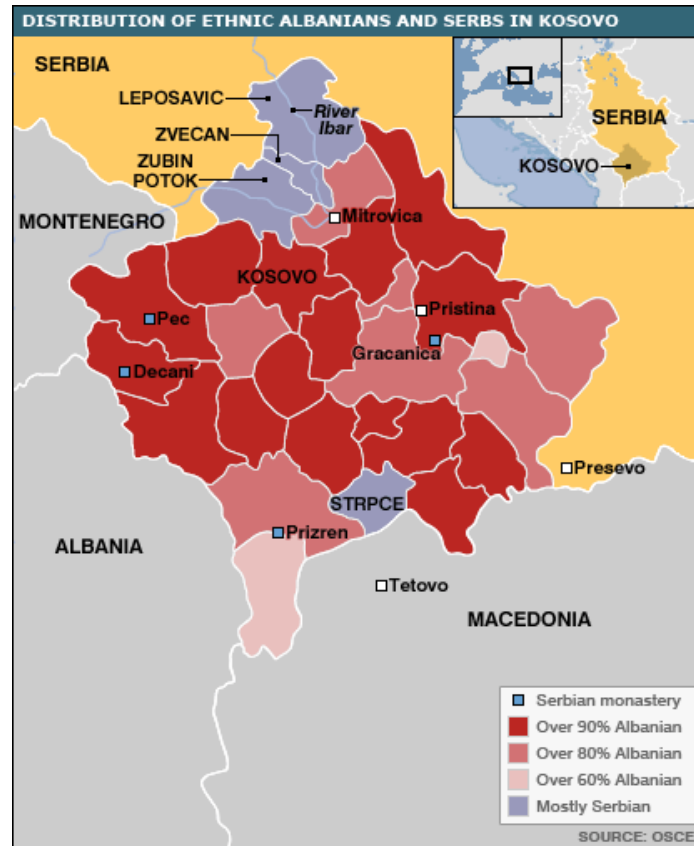
En el período más reciente (octubre de 2014 - enero de 2015), el foco de la actuación de la División de Fortalecimiento estuvo en el apoyo a la capacitación de la *Kosovo Border Police* en lo relativo al problema de la emigración irregular, en el asesoramiento a la policía de Kosovo para un mejor control del norte de la región tras los incidentes en el partido de fútbol de octubre de 2014 entre Serbia y Albania, y en la vigilancia y control en la visita a Kosovo del Primer Ministro de Serbia, Aleksander Vucic, el 14 de enero del presente año.

EULEX Y EL ACUERDO PARA LA NORMALIZACIÓN DE RELACIONES ENTRE KOSOVO Y SERBIA

En abril de 2013 se firmaba el Acuerdo para la Normalización de Relaciones entre Belgrado y Pristina. Dicho Acuerdo inauguraba una época de suavización en las discrepancias entre Kosovo y Serbia, marcadas por el objetivo compartido de ingresar en la Unión Europea en el futuro. Así, ya 2014, en Serbia se produjeron unas elecciones parlamentarias que significaron la ausencia de formaciones euroescépticas en la Asamblea Nacional. En Kosovo, también en 2014, el resultado de las elecciones celebradas supuso que la minoría serbia obtuviese un viceprimer ministro y dos carteras en la formación del Gobierno.

En cualquier caso y teóricamente, la puesta en marcha del Acuerdo no debería tener efectos prácticos en el desarrollo de EULEX, puesto que este juega en el campo de la declaración de principios y no en el de la vinculación legal. Sin embargo, a nivel político puede significar el comienzo de la ruptura del *statu quo*, generando efectos en las relaciones de poder en las zonas kosovares con mayoría serbia (como se puede apreciar en el mapa 1, no en todo Kosovo existe mayoría albanokosovar) y en la postura de aquellos Estados miembros no reconocedores –actualmente un total de cinco: Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía–.

Mapa 1: distribución étnica de Kosovo



Fuente: OSCE (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249034.stm>)

Aunque en los planes de Serbia siga sin estar el reconocimiento de Kosovo, ambas entidades han logrado hábilmente encontrar vías para que el Acuerdo firmado se centre en temáticas menos polémicas y que pueden ayudar a crear espacios de confianza. Así, dentro de los quince puntos que contenía el Acuerdo⁷, se abordaban tres temas relacionados con la implementación de un Estado de Derecho eficaz: el consenso en materia del mercado de las telecomunicaciones, la regularización en cuestiones de aduana –recordando que la OSCE considera a Kosovo como un territorio aduanero diferente- y lo más vital, el dictamen sobre el futuro de las instituciones en el norte de Kosovo.

El Acuerdo ha de suponer cambios sustantivos para las instituciones en el norte de Kosovo. En esta región seguían ejerciendo la policía y los juzgados de distritos serbios, respondiendo

⁷A) Punto 8º del Acuerdo:

“Members of the others Serbian security structures will be offered a place in equivalent Kosovo structures”.

B) Punto 10º del Acuerdo:

“The judicial authorities will be integrated and operate within Kosovo legal Framework (...)”.

(<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>)

estos órganos por lo tanto ante el Ministerio de Justicia y las autoridades serbias. Por su parte, la policía de Kosovo, que nació con la intención de integrar en su seno a efectivos serbokosovares y albanokosovares, en la práctica no podía actuar en el Norte. Y además, los juzgados de EULEX también tenían problemas por la presencia de la diversidad en el terreno judicial. No es que no existieran autoridades kosovares, es que no podían actuar. A modo de ejemplo, en la ciudad de Mitrovica⁸ trabajaba la policía de Kosovo, pero nadie acudía allí a denunciar. Con el Acuerdo se ha pactado deshacer estas formaciones paralelas y que todas las instituciones confluyan en las estructuras kosovares. En consecuencia, el Gobierno de Belgrado deja de aportar financiación y el de Pristina toma el control, dejando más claro el papel de EULEX, que hasta este momento ejercía funciones ejecutivas y de policía en solitario.

Ya en el último informe de la Alta Representante de la UE para el Secretario General de las Naciones Unidas se dedica un punto al norte de Kosovo, dándole prioridad a la intención de continuar el esfuerzo por tener un adecuado contacto con las autoridades locales y recordando que los actores comparten la opinión de que hoy no existe amenaza de conflicto. No obstante, las tensiones siguen latentes, y ejemplo de ello es la reciente polémica surgida por la invitación de la ONG serbia *Youth Education* al viceprimer ministro kosovar Hashim Thaçi para que acudiera a un evento en Belgrado sobre la integración de los países balcánicos en la UE. Contra Thaçi hay una sentencia en vigor en Serbia por un delito de terrorismo, cuestión por la que las autoridades serbias aseguraron que si este pisaba Belgrado sería detenido. Estas circunstancias acabaron con un cruce de declaraciones en las que el viceprimer ministro kosovar afirmaba: *“esto demuestra que todavía hay mucho trabajo por hacer para completar la normalización de las relaciones”*, mientras que miembros de la diplomacia serbia declaraban que la presencia de Thaçi *“no se había discutido con el Gobierno serbio de la forma que tendría que haberse hecho”*⁹.

No obstante, las negociaciones de cara a la implementación del Acuerdo siguen en marcha. El 21 de abril se produjo la última reunión en Bruselas entre Federica Mogherini y los primeros ministros de Serbia y Kosovo –Alexander Vucic e Isa Mustafa, respectivamente¹⁰. Aunque la Alta Representante calificó el encuentro como “constructivo”, tanto Vucic como Mustafa hablaron de un progreso lento en una cumbre donde principalmente se abordaron tres temas: las conexiones energéticas, las telecomunicaciones y el establecimiento de la

⁸Ciudad también conocida como Mitrovicë en albanés y Kosovska Mitrovica en serbio.

⁹*“Thaçi dispute highlights bad will in Serbia relation”*. Fuente: Euobserver.

<https://euobserver.com/foreign/128412>

¹⁰*“Constructive round of Kosovo talks held in Brussels”*. Fuente: B92.

http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=04&dd=22&nav_id=93877

Asociación de Municipios serbios¹¹. La evolución de las relaciones volverá a ser examinada en junio de este año, fecha de entrega del siguiente informe sobre el Acuerdo.

ACUSACIONES DE CORRUPCIÓN EN EULEX: EL DESCRÉDITO QUE AMENAZA LA MISIÓN

En octubre de 2014 salieron a la luz unas acusaciones que ponían en duda la integridad de algunos miembros de la Misión: el diario *Koha Ditore*¹² publicaba una serie de informes internos de EULEX que aparentemente demostraban que algunos integrantes de la Misión habían aceptado sobornos de mafias para bloquear procedimientos contra acusados e incluso para facilitar anulaciones de pruebas. Esto suponía un ataque directo a la labor de EULEX ante uno de sus objetivos prioritarios.

La acusada de filtrar el informe a los medios de comunicación fue la fiscal especial de la Misión, Maria Bamieh, quien negó ser responsable de los citados actos. Sin embargo, es importante recalcar que las acusaciones de corrupción sobre miembros de EULEX no eran nuevas: ya en 2012 la misma Bamieh había cargado contra el juez italiano Florence Florit acusándole de recibir 300.000 euros en contraprestación de la absolución de tres acusados por asesinato. La fiscal inglesa también acusó al fiscal especial británico Jonathan Ratel por obstruir la investigación por corrupción contra el político kosovar Azem Sylja. Como consecuencia de lo sucedido, Maria Bamieh fue suspendida como medida preventiva y posteriormente no pudo recuperar su plaza en la fiscalía de la Misión al convocarse un concurso público con muy limitadas plazas y en el que se presentó pero no fue seleccionada.

A pesar de que las primeras acusaciones se remontaban a dos años atrás, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) no tomó medidas serias hasta noviembre de 2014, cuando la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, nombraba al jurista francés Jean-Paul Jacqué¹³ como miembro independiente encargado de revisar el comportamiento de EULEX ante las acusaciones de corrupción. A su vez, el Defensor del Pueblo Europeo abrió una investigación¹⁴ sobre la gestión del SEAE en las acusaciones de corrupción de EULEX.

¹¹"No agreement in Mustafa-Vucic second meeting" (*dailies*). Fuente: UNMIK.
(<http://media.unmikonline.org/?p=51101>)

¹²"La corrupción ensombrece la misión de la UE en Kosovo". Fuente: Eurasia.
<http://eurasianet.es/2014/12/la-corrupcion-ensombrece-la-mision-de-la-ue-en-kosovo/>

¹³"EU and Kosovo corruption: scratching the surface". Fuente: Euobserver
<https://euobserver.com/investigations/126468>

¹⁴Iniciativa del Defensor del Pueblo Europeo para la investigación sobre EULEX:
<http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/correspondence.faces/en/58360/html.bookmark>

La presión externa no se ha limitado a los medios de comunicación: la organización no gubernamental Human Rights Watch emitía un informe (con fecha de 15 de diciembre de 2014) denunciando estas prácticas, elaborando además una petición por escrito¹⁵ a la Alta Representante para que el mandato de Jacqué en la investigación (en principio, de 4 meses) y sus competencias en la misma se ampliasen.

El Informe de Jacqué (*Review of the EULEX Kosovo Mission's implementation of the mandate with a particular focus on the handling of the recent allegation*) era publicado el pasado 14 de abril en la página web del SEAE, sacando a la luz varios aspectos relevantes en el desarrollo de la Misión.

En primer lugar, el jurista francés rechazaba por falta de indicios que existiera encubrimiento de corrupción en el seno de EULEX. No obstante, reconocía los problemas endémicos que tiene la Misión en relación a su mala gestión y a una pésima comunicación, extrayendo dos conclusiones claras: que una investigación a este respecto se debería haber abierto con anterioridad para haber evitado los problemas que luego acontecieron¹⁶ y que EULEX tiene que ser reformada si lo que se pretende es su continuidad¹⁷, cuestión que por otra parte Jacqué considera esencial en cuanto argumenta que Kosovo sigue en la actualidad sin poder valerse por sí misma en los ámbitos que engloba la Misión.

La denuncia de Jacqué sobre el déficit de una óptima comunicación en la Misión venía motivada por la falta de iniciativa de esta por abrir una investigación y por su opacidad en los procedimientos ejecutados. Concretamente, el informe viene a referirse a lo sucedido en 2013, cuando Bernd Borchardt, el por aquel entonces Jefe de la Misión, y Hansjörg Haber, quien dirigía la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC) –el órgano encargado de planificar y actuar en las misiones civiles dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)- crearon en el seno de EULEX un grupo para investigar la corrupción interna. La información sobre esta iniciativa no llegó ni a Bruselas ni a Pristina, lo que fomentó la percepción de encubrimiento dentro de la Misión¹⁸.

¹⁵Carta de demanda de HRW a la Alta Representante para la ampliación del mandato de las investigaciones de Jacqué: <http://www.hrw.org/news/2014/12/15/letter-high-representative-eu-foreign-affairs-and-security-policy-and-vice-president>

¹⁶"An investigation should have been opened at the outset. This would have prevented the issues that later arose in connection with the use of secret and special procedures, which fuelled suspicions of a cover-up that fortunately turned out to be unfounded". Página -8-, Informe Jacqué

¹⁷"The continued presence of EULEX is only feasible if comprehensive reforms are made to improve its effectiveness and thus its credibility". Página -12-, Informe Jacqué

¹⁸"Only the Head of Mission, the Head of Executive Division and members of this preliminary Internal Investigation team were informed. AS for the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), only the CivOpsCdr was notified. X confirmed in an interview that he was the only one to be informed of the situation in

Aunque Jacqué niegue en su Informe que existiera encubrimiento de la corrupción, las conclusiones derivadas de la opacidad en la comunicación y de la mala gestión de la EULEX tienen una repercusión notoria en tanto perjudican la legitimidad de los miembros de la Misión tras años de tutela a las instituciones locales e imposición de sus principios en la lucha contra la corrupción.

¿CUÁL ES EL FUTURO DE LA MISIÓN?

Como ha venido sucediendo desde 2008, la fecha de expiración de EULEX se volvió a ampliar dos años más en junio de 2014. Hoy en día existe un consenso entre los Veintiocho en que lo más probable es que la Misión continúe más allá de 2016. Teniendo en cuenta que EULEX está destinada a finalizar, esto supone que no se han cumplido sus objetivos. Es decir, aún se está lejos del éxito. Fiel reflejo de esto es la necesidad de terminar con aquellos casos judiciales que comprendan tres tipos penales: los crímenes de guerra, la delincuencia organizada y la corrupción.

Dentro de los mismos destacan aquellos supuestamente cometidos por los líderes del Ejército de Liberación de Kosovo –en adelante, ELK-. La investigación de estos delitos se escindió en dos ramas: de un lado, los casos perseguidos en Kosovo por los jueces de EULEX. De otro, las alegaciones presentadas por el senador del Consejo de Europa Dick Marty.

Este senador suizo desveló unas alegaciones no policiales en las que se concluía que miembros de la ELK habían cometido crímenes de guerra. El *Informe Marty* se presentó a la Asamblea General del Consejo de Europa en noviembre de 2011, donde fue aprobado, señalando a colaboradores del Ejército de Liberación como responsables de esta red criminal de finales de los años noventa, que se encargaba de obtener órganos de prisioneros de guerra serbios con el fin de venderlos en el mercado negro internacional.

Ante la aprobación del *Informe Marty* por la Asamblea General del Consejo de Europa, EULEX actuó montando una vista especial para investigar estos delitos: la *Special Investigate Task Force* (SITF). Los informes de la SITF concluían que se daban las evidencias necesarias para procesar a miembros de la ELK. Sin embargo, se daba un problema competencial: no se sabía cuál era el tribunal que debía enjuiciar estos casos, dejándose las alegaciones en suspenso sin dictar auto de procesamiento.

El debate sobre la forma que tendría que tener este tribunal todavía se está produciendo, aunque la solución más plausible es la creación de una corte de origen kosovar, separada de la jurisdicción y del resto de tribunales de EULEX, que se establecería en Kosovo pero cuya mayor parte de sus actuaciones se celebrarían en otro país en aras de garantizar la

Brussels". Pág -25-, Informe Jacqué.

protección de testigos y evitar la corrupción. La ventaja de esta posibilidad deriva de su carácter salomónico, en tanto en cuanto se trataría de un tribunal creado bajo el paraguas de la Resolución 1244 pero con personal kosovar.

El 21 de abril el Tribunal Constitucional de Kosovo daba luz verde a la creación de este Tribunal Especial, quedando a expensas de la posterior aprobación en el Parlamento kosovar. Naciones Unidas ha presionado a Pristina para que dicha aprobación se lleve a cabo, aclarando que en el caso de que la Asamblea de Kosovo no acepte la creación de esta Corte, el Consejo de Seguridad será el órgano que se encargue. Prueba de ello son las recientes declaraciones del Representante Especial de la UE en Kosovo, Samuel Zbogar: *“This will happen either by the decision of the Kosovo parliament or by the decision of the UN Security Council”*¹⁹.

Además de la evolución de estas actuaciones judiciales y su repercusión en la Misión, se dan otros elementos externos a EULEX que condicionan el devenir de esta, como son, por una parte, las consecuencias de la suma de la pésima situación económica y las altas tasas de desempleo de la región, y por otra, la firma del Acuerdo de Normalización de Relaciones. Esto ha provocado que se hayan abierto las fronteras entre Serbia y Kosovo, dando como resultado oleadas masivas de emigración²⁰. Esta situación repercute en los distintos Estados miembros, especialmente en la cercana Hungría.

No cabe duda de que existe una diferencia de enfoque de los Estados miembros sobre la continuidad de la Misión. Aunque los Veintiocho están de acuerdo en la necesidad de terminar cediendo las competencias, hay países que tienen más prisa en terminar este proceso. En principio, la percepción sobre la celeridad en el traspaso de las funciones a las autoridades locales y el fin de la Misión podría relacionarse con la postura que tenga cada Estado sobre el reconocimiento o no reconocimiento de Kosovo, pero en la práctica no es esta la apreciación que se toma como base para abogar por la expiración de EULEX. Países como Bélgica apoyan el reconocimiento de Kosovo pero tienen dudas en cuanto a acelerar la transferencia de las competencias, y esto está directamente relacionado con la cuestión de las migraciones. Los Estados miembros con una amplia presencia de minorías kosovares hacen más énfasis en la necesidad de que, cuando la Misión llegue a su fin, se haya hecho con todas las garantías necesarias que den como resultado unas instituciones eficaces sin indicios de corrupción.

¹⁹“EU REP in Kosovo: Special Court will be set up”. Fuente: B92.

http://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2015&mm=04&dd=21&nav_id=93873

²⁰“Otro éxodo kosovar, en tiempos de paz”. Fuente: El País.

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/13/actualidad/1423853027_335824.html

CONCLUSIONES

La efectividad de EULEX está en duda, quizás más que nunca. Si bien se han conseguido cumplir algunos objetivos como el traspaso de competencias en la División de Fortalecimiento y, de forma incipiente, en la División Ejecutiva, o la mejora de las relaciones con Serbia desde el Acuerdo de Bruselas, la sombra de la injerencia política y de la corrupción oscurece el trabajo de la Misión.

Hasta la fecha, se ha perdido el combate contra la injerencia política desde el interior de las instituciones. La ineficacia de estas ha provocado que no existan entes que protejan el desarrollo de la sociedad civil. Además, en aquellas instituciones en las que EULEX ha operado mejor se ha dado la paradoja de que se ha creado cierta dependencia de sus funciones, provocando una especie de supeditación de los jueces kosovares hacia los jueces internacionales.

La injerencia política no es el único problema referente al funcionamiento de las instituciones kosovares. La corrupción en la región sigue siendo desorbitada. Según el Barómetro Global de la Corrupción²¹ de la organización no gubernamental Transparencia Internacional –que mide la percepción de corrupción de la ciudadanía-, en 2013 un 48% de los kosovares creían que la corrupción había aumentado con respecto a los dos años anteriores, siendo el poder judicial la institución peor valorada –institución donde la Misión actúa notoriamente-. EULEX se creó con el objetivo manifiesto de establecer un Estado de Derecho eficaz en Kosovo, y por ello no puede concluirse que la Misión ha cumplido su objetivo si se ha fracasado en la lucha contra este mal endémico.

Además, no es posible establecer un sistema de tutela en las instituciones e imponer principios fundamentales sobre un Estado de Derecho eficaz si en el seno de la institución encargada de hacerlo se concluye que la opacidad en las comunicaciones y la mala gestión son vicios que se presentan generalizados. La confirmación de estos problemas en el Informe Jacqué ha puesto aún más de relieve la cuestión.

Por todo ello, existen muchas dudas de cara al futuro de EULEX. Para contrarrestar los efectos que han tenido estos últimos acontecimientos, la Misión ha puesto en marcha un proceso para evaluar su impacto de sobre el terreno. Esta iniciativa se conoce como *Programmatic Approach*²². Mediante la misma se demandará información mensual al personal de EULEX y a sus contrapartes locales sobre el desarrollo de la Misión en cada área

²¹Índices del Barómetro Global de la Corrupción en Kosovo según Transparencia Internacional: http://www.transparency.org/country#KOS_PublicOpinion

²²Contenido del *Programmatic Approach*: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000188.php>

especializada. Los resultados obtenidos se compararán con los objetivos estratégicos previamente acordados por los Estados miembros. Se trata de la primera vez que la UE emplea un sistema de este tipo a tal escala, y se ha hecho con el fin de garantizar la responsabilidad del personal de EULEX y medir estadísticamente los logros de la Misión, con el foco puesto en la transferencia de las competencias a las instituciones locales.

A pesar de los intentos de EULEX por analizar los logros de la Misión en aras de progresar, el Informe Jacqué ha puesto el punto de mira en un hecho elemental: la ruptura de la que hasta hoy era la retórica triunfalista dominante entre quienes apoyan la Misión. Y aunque EULEX no podía ser de ninguna de las maneras la solución única a los problemas de Kosovo, sí que ha resultado ser un responsable por omisión.

Se debe concluir este balance señalando que las reformas en el seno de EULEX se muestran como la única solución a corto plazo para una misión que tiene que tener muy claro que su objetivo prioritario no es institucionalizarse y quedarse en Kosovo para siempre, sino ayudar al establecimiento de un Estado de Derecho eficaz. Si se logra cambiar la dinámica hasta ahora empleada para combatir la injerencia política, la corrupción política judicial y la opacidad, la situación de Kosovo mejorará sustancialmente, produciéndose con ello una aceleración de la transferencia de competencias. En caso contrario, la experiencia de EULEX acabará considerándose como un fracaso sin paliativos, lo que supondría un serio revés para la credibilidad de la política exterior de la Unión Europea en esa región.

*Salvador Llaudes & Sánchez Andrada
Real Instituto Elcano*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.