

Las claves de la crisis de confianza entre Estados Unidos y Kosovo

Miguel Roán | Investigador asociado del Instituto Igadi y director de Balcanismos |
@miguelroan1 

Tema

Se analiza el acercamiento de Washington a Serbia en el contexto de la agresión rusa a Ucrania y la agenda nacionalista del actual gobierno de Kosovo.

Resumen

Las políticas de seguridad y estabilidad han marcado los intereses de la UE y de EEUU hacia los Balcanes occidentales, que, con [la parálisis de la ampliación](#), ha visto incrementada la presencia de potencias internacionales como China y Rusia. El inicio de la agresión de Rusia a Ucrania ha cambiado los parámetros de seguridad de la zona y Serbia, en el marco de sus ambivalencias ideológicas, entre Washington y Moscú, pese a su involución autocrática, se ha elevado como un actor clave para estabilizar la influencia de Putin en el mundo rusófilo balcánico, al mismo tiempo que ha comenzado a oscilar en favor de los intereses occidentales. Kosovo, tradicional aliado devoto de EEUU, ha empujado su agenda soberanista en las municipalidades serbokosovares del norte, con la consiguiente reacción de Belgrado, en contra de los intereses coyunturales de la UE y de EEUU, dirigidos a no desviar sus esfuerzos diplomáticos del frente ucraniano.

Análisis

El día de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, el 17 de febrero de 2008, había prácticamente tantas banderas estadounidenses como albanesas en las calles de Pristina. Se puede decir que los kosovares son aliados devotos de Washington. Según las últimas encuestas de la empresa de análisis Gallup, *Rating Word Leaders*, en 2023, dentro del continente europeo, la sociedad kosovar es la que ostenta un nivel de apoyo más elevado a Estados Unidos (EEUU), llegando al 90% de opinión favorable, 10 puntos por encima de Polonia, en segundo lugar. Los serbios, por el contrario, se encuentran a la cola, sólo superados, en cuanto a rechazo al país norteamericano, por los rusos.

De la normalización a la reciprocidad

Estas relaciones no siempre han sido de devoción cuando nos centramos en la élite kosovar. En el año 2020, el ahora primer ministro, Albin Kurti, criticaba a Richard Grenell, enviado especial de EEUU para el diálogo entre Serbia y Kosovo, por estar involucrado en la moción de censura que acabó con su gobierno el 25 de marzo de 2020. Según declaró a los medios, su gobierno había sido derrocado sólo porque Grenell tenía prisa

por “[firmar un acuerdo con Serbia](#)”. El acuerdo que defendía Grenell entre el presidente serbio, Aleksandar Vučić, y el presidente kosovar, Hashim Taçi, giraba en torno al intercambio de territorios entre ambas entidades. Según Kurti, Grenell “necesita un acuerdo rápido para demostrar que puede resolver las crisis en el mundo a diferencia de Clinton, Bush y Obama, sin necesidad de una intervención militar”.

Grenell pertenecía a la Administración Trump, pero aquella fricción suponía el mayor acto de desobediencia a escala pública que tenían las autoridades kosovares con Washington, cuya embajada es un factor central en la política local. Por otro lado, este desacuerdo sólo venía a reproducir las constantes políticas de Albin Kurti. El mandatario, visto por sus iguales como un líder inflexible, se considera a sí mismo un hombre de principios. Fue represaliado por el régimen de Slobodan Milošević a finales de los 90 como miembro del Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) y condenado a prisión durante 15 años –aunque saldría pasados dos años–. El político hizo carrera política liderando el movimiento antisistema y antimperialista Autodeterminación (*Vetevëndosje*), que desde sus inicios abogaba por el fin de la tutela internacional de Kosovo. El 10 de febrero de 2007, las protestas del movimiento contra el plan Ahtisaari derivó en la muerte de dos manifestantes por disparos de bolas de goma fuera de plazo, provenientes de la policía rumana de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Kurti estuvo encarcelado durante cinco meses y otros cinco meses bajo arresto domiciliario.

La nueva victoria electoral de 2021 dotó de hegemonía al partido Autodeterminación. Uno de los ejes del gobierno sería una política de reciprocidad con Serbia, lo que venía a establecer que Pristina trataría a Belgrado en los mismos términos que Belgrado trataba a Pristina, es decir, sobre la base del no reconocimiento mutuo. Kurti rompía con la política de normalización que el gobierno de Hashim Taçi había practicado desde el comienzo de las negociaciones con Serbia en 2011 y que habían tenido sus mayores acercamientos en los Acuerdos de Bruselas de 2013 y en la infructuosa voluntad de acuerdo en torno a la corrección de fronteras entre 2018 y 2020. Belgrado, por su parte, seguía manteniendo su no reconocimiento, posición que el presidente serbio ha sabido instrumentalizar desde su llegada al poder en 2014, por ir acompañada de una política de estabilidad y seguridad que le congraciaba con los poderes occidentales, en una etapa de no ampliación de la Unión Europea (UE) en la que las cancillerías europeas habían tenido otras prioridades –solventar la gestión masiva de refugiados, neutralizar el ascenso de la extrema derecha, negociar el [Brexit](#) o [combatir la crisis pandémica](#)–.

Nuevos parámetros de seguridad

Las circunstancias geopolíticas cambiaron con el inicio de [la invasión rusa a Ucrania](#). Desde febrero de 2022, la agresión de Putin supuso una reformulación de los parámetros de seguridad: provocó una desconexión de la dependencia energética rusa, una intensificación de la colaboración transatlántica y una mayor inversión en defensa de los países de la UE. Pero también se activó una política de fortalecimiento diplomático del flanco suroriental europeo y la activación de las políticas de ampliación europea, lo cual se evidenció al admitir la solicitud de candidatura de Moldavia, Ucrania –en estado de guerra– y Bosnia y Herzegovina –sumido en un estado de disfuncionalidad estatal–. El nuevo tablero internacional, como sea, incrementaba la

presión diplomática sobre Serbia, que, desde los bombardeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a Yugoslavia, pero especialmente a partir de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, había orientado su política exterior hacia la consolidación de unas relaciones de amistad con Rusia, configuradas por la dependencia energética y por el poder blando paneslavo, sin renunciar a su candidatura al ingreso a la UE. De hecho, Rusia apoya a Serbia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en cuestiones centrales de la agenda del país balcánico como el no reconocimiento de Kosovo o su rechazo a condenar el genocidio de Srebrenica. Las encuestas reflejan que [Vladimir Putin es el líder más valorado en Serbia](#), con un 45% de apoyo, muy por encima de Xi Jinping (12%). Y si hubiera un referéndum de adhesión a la UE, en estos momentos [un 43% de los serbios votaría a favor y un 32% votaría en contra](#). Como resultado, [la posición de Belgrado es ambivalente](#): se niega a imponer las sanciones de la UE a Rusia, pero respeta la soberanía territorial ucraniana, es decir manifiesta su rechazo a la ocupación rusa de Crimea. Para entender la posición serbia, sirva como ejemplo que la única ocasión en la que los medios progubernamentales serbios se mostraron críticos contra Putin, desde el comienzo de la guerra en Ucrania, fue a finales de abril de 2022, cuando [el mandatario ruso asoció las independencias de las repúblicas del Donbás y la anexión de Crimea a los mismos presupuestos de la independencia kosovar](#).

El presidente serbio Aleksandar Vučić se ha revelado como un estadista de perfil elevado, que no sólo ha acumulado poder en Serbia, sino que controla los resortes donde se moviliza el nacionalismo serbio: en la Republika Srpska, la entidad bosnia de mayoría serbia, y en Montenegro, tanto a través de la influencia de la Iglesia ortodoxa serbia como de los partidos locales proserbios. Con el mismo planteamiento, domina al partido serbokosovar más importante en el norte de Kosovo, Srpska Lista, aunque con ocasión de las últimas crisis [el partido ha perdido popularidad entre los serbokosovares](#). No obstante, la ambivalencia serbia no puede ocultar varios aspectos cruciales y que fundamentan la tensión estadounidense-kosovar. En estos momentos, [las relaciones entre el presidente serbio y la Administración estadounidense son de mutuo entendimiento](#). Serbia garantiza la estabilidad regional, pero también colabora con EEUU a diferentes niveles: primero, a nivel operativo con la OTAN, como se confirma con la participación serbia en los ejercicios militares “Platinum Wolf” junto con 11 países más, y luego [con la provisión indirecta de armas a Ucrania](#). Belgrado pasó de rechazar categóricamente esta posibilidad a reconocerla. [Así se pronunció el presidente serbio](#) cuando se confirmaron los rumores: “No soy tonto. Soy consciente de que algunas de las armas podrían acabar en Ucrania... ¿Es posible que esté pasando? No tengo dudas de que puede pasar. ¿Cuál es la alternativa para nosotros? ¿No producirlas? ¿No venderlas?”. A principios de julio, cambiaba de criterio y declaraba que [prohibiría la exportación de armas](#) porque Serbia debía de prepararse por si había alguna agresión.

Fin de la alianza kosovar-estadounidense

Si el criterio de seguridad y estabilidad hacia la región era un hecho durante la década anterior, la guerra en Ucrania ha asentado esta estrategia todavía más. Este paradigma ha venido de la mano de una política más proactiva por parte de Pristina para asentar la soberanía kosovar –los dos últimos años los reconocimientos se habían paralizado y cinco Estados de la UE, entre ellos España, siguen sin reconocerlo–, consciente de que

el *statu quo* beneficia a Serbia, que se sirve, a su vez, del apoyo de la Hungría de Orbán para bloquear a Pristina en sus aspiraciones internacionales tanto a nivel europeo como atlántico. En esa línea de acción, a partir del 31 de julio de 2022, las tensiones entre Serbia y Kosovo aumentaron debido a que el 1 de agosto de 2022 expiraba el período de validez de los documentos para vehículos entre el gobierno de Kosovo y los serbios en el norte de Kosovo. El acuerdo de 2011 estipulaba el fin de la utilización de las matrículas serbias, cuya implantación se pospuso en 2016 y en 2021, cuando se inició la primera crisis diplomática y Belgrado movilizó su Ejército a la frontera kosovar. Tras el anuncio de que los ciudadanos serbios que entraran en Kosovo recibirán documentos de entrada y salida como medida de reciprocidad, el 31 de julio de 2022 se formaron varias barricadas en el norte de Kosovo, pero se retiraron dos días después de que Kosovo anunciara que pospondría la prohibición de las placas emitidas por Serbia. El incidente supuso la movilización, de nuevo, del Ejército serbio en la frontera kosovar. No obstante, Kurti se negó a posponer la fecha límite para la imposición de las placas kosovares y, en cambio, anunció una implementación de la decisión por etapas, que duraría hasta abril de 2023. Aquí se abrió una brecha entre la diplomacia estadounidense y el gobierno kosovar. El embajador estadounidense, Jeffrey Hovenier, [expresó su disconformidad con la medida](#). Como consecuencia de ello y de la presión ejercida por Pristina, a principios de noviembre, los oficiales serbokosovares: policía, alcaldes, jueces y miembros del parlamento kosovar [renunciaron a sus cargos en las instituciones gubernamentales](#). La relación entre Kurti y los serbokosovares ha permanecido rota desde entonces.

Con motivo de la crisis, a partir de diciembre de 2022, se impuso por parte de EEUU, Francia, Italia, el Reino Unido y Alemania –*Quint group*– un nuevo marco de diálogo entre Serbia y Kosovo, que compelmía a una fase de cumplimiento de una hoja de ruta, según los términos de la llamada “proposición franco-germana”, basada en el Tratado Básico de las dos Alemanias de 1972. Kurti y Vučić se reunieron el 18 de marzo en Ohrid, Macedonia del Norte, al amparo de los intentos de la UE y EEUU por encontrar una solución. Ambas partes aceptaron sólo verbalmente un acuerdo que incluía, entre otros compromisos, que Serbia no bloquearía a Kosovo su membresía en los organismos internacionales, compromiso que se vulneraría inmediatamente al bloquear Serbia a Kosovo su acceso al Consejo de Europa. Pero para entonces las relaciones de EEUU y Kosovo estaban seriamente dañadas. Según una noticia, los ministerios de Asuntos Exteriores de algunos países europeos, miembros del Consejo de Europa, habían recibido una nota de las embajadas de EEUU en la que Washington consideraba que la cuestión de la adhesión de Kosovo como miembro del Consejo de Europa no debería estar en la agenda del Comité de ministros del Consejo de Europa. EEUU buscaba que antes [“Kosovo adoptara una posición más constructiva sobre la Asociación de Municipios Serbios”](#), que otorgaría una autonomía a los serbios del norte kosovar, solución que rechaza el primer ministro kosovar y que, además, vulnera la Constitución kosovar –tal como sentenció el alto tribunal en 2015–. El argumento de Kurti se centra en que eso supondría institucionalizar la injerencia de Belgrado en la vida política kosovar con una entidad monoétnica, y que reproduciría los mismos problemas que genera la Republika Srpska en Bosnia y Herzegovina. Además, [el 79% de los kosovares opinan que no hay que hacer ninguna concesión a Serbia](#).

La gestión de la crisis de las matrículas perjudicó las relaciones entre Kurti y la Administración estadounidense, a consecuencia de una actitud que Washington interpreta como impropia de un aliado, pero ésta se agravaría a partir del mes de mayo. El 23 de abril de 2022, se celebraban elecciones locales en el norte kosovar y éstas fueron boicoteada por los serbokosovares. En los municipios del norte sólo votó el 3,47% de los 45.095 elegibles: 1.566 de ellos eran albaneses y sólo 13 serbios. El mismo Kurti llegó a reconocer que [los comicios no eran totalmente legítimos](#). El 26 de mayo de 2023, la policía de Kosovo tomó los edificios municipales de Zvečan, Zubin Potok y Leposavić para permitir que los alcaldes electos, con quienes los serbios étnicos se habían negado a cooperar, asumieran el cargo. La bandera de Serbia fue retirada de los cuatro edificios municipales y reemplazada por la bandera de Kosovo. La toma de los despachos además coincidió con una contramanifestación organizada por el gobierno serbio, en ausencia de los líderes de Srpska Lista que se habían desplazado en autobuses a Belgrado, en respuesta a un ciclo de protestas que sufre el presidente serbio tras las masacres ocurridas a principios de mayo en un colegio belgradense y en los alrededores de Mladenovac. Como reacción a la toma de los despachos, una turba serbia, a la que se unieron *hooligans* y delincuentes violentos, hirió en Zvečan a 30 soldados del grupo de protección de la Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo (KFOR) –húngaros e italianos–, que buscaba evitar el conflicto entre los serbokosovares y la Policía kosovar. Serbia movilizó sus Fuerzas Armadas en la frontera kosovar, como hizo en anteriores ocasiones, y elevó el nivel de defensa a alerta de combate.

Aislamiento internacional

El primer ministro kosovar dijo en la CNN que no entregaría el país a lo que describió como una “[milicia fascista](#)” serbia, aunque en las municipalidades la masa crítica con su gestión es mucho más amplia que los que ejercieron la violencia. Las imágenes de la algarada tuvieron un enorme impacto político y supuso el incremento de efectivos de la OTAN –[500 soldados turcos](#)– para garantizar la seguridad. El secretario de Estado, [Antony Blinken](#), [condenó](#) “enérgicamente las acciones del gobierno de Kosovo que están intensificando las tensiones en el norte y aumentando la inestabilidad”. Se filtró además que la Embajada estadounidense había invitado a los cuatro alcaldes a una reunión, a la que [no asistieron los dos que son miembros del partido Autodeterminación](#). El embajador estadounidense confirmó que la operación llevada a cabo el 26 de mayo para acceder a los edificios municipales no estuvo coordinada en lo más mínimo con EEUU. El subsecretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos y Eurasiáticos en el Departamento de Estado de EEUU, Gabriel Escobar, el 16 de junio, cuestionó a Kurti, no sólo por la gestión de la toma de los alcaldes, sino que [hizo extensiva la crítica a toda la escalada de tensiones desde 2022](#): “Diría que mucho de lo que está sucediendo a partir de noviembre se trata de acciones unilaterales del gobierno de Kosovo para imponer soluciones que no son, que no están coordinadas con la comunidad internacional y que tienen un efecto en la vida de la gente del norte de Kosovo. Y eso incluye el tema de las placas, que les habíamos pedido que coordinaran con nosotros; el problema de la tarjeta de identificación; el tema de la expropiación; y el incumplimiento de la implementación de otros compromisos internacionales requeridos, incluida la asociación”.

Los esfuerzos solitarios de Kurti han recibido la condena por parte de EEUU y de la UE, aliados naturales de Pristina. Incluso, el primer ministro albanés, Edi Rama, ha desacreditado su labor y [envió una propuesta borrador para diseñar la Asociación de Municipios Serbios](#), gesto que fue interpretado por Kurti como una provocación. Las relaciones diplomáticas albanos-kosovares parecen ahora rotas, aunque también Albania en un giro inesperado anunció que se desmarca de [la iniciativa Open Balkan](#), donde se encontraba con Serbia, pero no Kosovo, después de que Belgrado hubiera detenido a tres policías kosovares. El embajador de EEUU en Belgrado, Christopher Hill, en cualquier caso, [en referencia al líder kosovar, objetó](#): “Él no está dispuesto a cumplir y creo que tenemos algunos problemas fundamentales con él sobre si podemos contar con él como socio”. Para Washington el frente ucraniano es una prioridad geopolítica y no quiere zonas de desestabilización que puedan ser rentabilizadas por Putin a tan bajo coste. Mientras a Kurti le amenaza el aislamiento internacional, [Serbia se encuentra en una posición de fuerza](#): puede maniobrar hacia China y Rusia siempre que no cruce la frontera roja del conflicto que Bruselas y Washington intentan evitar.

Estabilidad o democracia

Sin embargo, el paisaje se complejiza por varios motivos. Kosovo ha mejorado sus niveles de democratización desde la llegada al poder del partido Autodeterminación, mientras que la evolución de Serbia es la opuesta, lo que afecta al nivel reputacional de EEUU y de la UE en la región si no son suficientemente críticos con el presidente serbio. De hecho, tanto la presidenta Vjosa Osmani como Kurti han centrado su defensa en su compromiso con los valores liberales y democráticos, europeístas y atlantistas, y en su defensa del Estado de derecho. El primer ministro kosovar goza de una enorme popularidad entre sus votantes y [las medidas de castigo temporales de la UE, secundadas por EEUU](#), tanto como el aislamiento internacional, no tendrán costes graves para el líder albanos-kosovar, al menos a corto plazo. La UE y EEUU consideran que las operaciones de la Policía kosovar en el norte generan un estado de tensión permanente. Mientras tanto, sigue abierta la oferta de negociaciones por parte de Bruselas para lograr una desescalada de las tensiones. De momento, el general Cavoli, comandante del Ejército de EEUU en Europa y África, en nombre de EEUU, [canceló la participación de Kosovo del Defender Europe](#).

Al mismo tiempo, no existe una alternativa de gobierno a su partido que, de darse mediante una hipotética moción de censura, generaría una movilización peligrosa desde Pristina. Algunas voces discrepantes estadounidenses, como el congresista [Richie Torres](#) o el senador [Bob Menéndez](#), cuestionaron la política del gobierno norteamericano hacia Kosovo, pero su influencia es limitada en comparación con la arquitectura de seguridad que Washington y Bruselas desean cimentar en los Balcanes occidentales. Kurti, como sea, ha conseguido enemistarse con republicanos y demócratas. El problema, además, no se sustancia en las convicciones ideológicas de Kurti, sino en su fiabilidad como aliado en las circunstancias actuales de amenaza al espacio de seguridad europeo. En las cancillerías internacionales saben que Belgrado no reconocerá la independencia kosovar, porque esa decisión implicaría una reconfiguración constitucional y política con consecuencias regionales impredecibles, que escapan incluso al propio presidente serbio, principalmente en términos de seguridad y estabilidad; y Rusia o China no tienen por qué satisfacer a Pristina y a los

países reconocedores en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas si no obtienen nada a cambio.

Conclusiones

El riesgo actual no es un conflicto entre ejércitos regulares, sino un estado de tensión constante, con conatos de violencia puntuales, que tendrán que ser previstos o afrontados por los contingentes de la KFOR, cada vez que Pristina quiera consolidar su posición en la zona norte y encuentre una respuesta siempre desfavorable en los municipios serbios y una reacción contundente por parte de Belgrado. Esto supondrá un enorme desgaste para la diplomacia europea y estadounidense, conscientes de que el gobierno kosovar carece de autoridad sobre la población serbokosovar, que, por otro lado, se siente utilizada en esta confrontación, pero que siempre se inclinará a nivel organizativo por el lado serbio. La apuesta de Albin Kurti ha generado una crisis de confianza en sus aliados occidentales, que no sólo será difícil de subsanar, sino que congelará el conflicto en beneficio de un escenario de inestabilidad permanente.