

LOS MECANISMOS JURÍDICOS NECESARIOS PARA LA ADHESIÓN DE KOSOVO A LA UNIÓN EUROPEA



Trabajo de investigación de Carolina Atienza Aragón, Carlos Bravo Pérez y Yolanda Torres Claros

Facultad de Derecho, Grado en Derecho.
Profesorado: María del Pilar Rangel Rojas
Universidad de Málaga

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la viabilidad de los distintos mecanismos jurídicos que refieren a la adhesión del Estado kosovar desde un punto de vista jurídico. Se examinan los criterios legales exigidos por el Derecho Internacional Público, los desafíos derivados del reconocimiento parcial de su soberanía o de la denominada “entrada en bloque”. Se concluye que, si bien existen fundamentos jurídicos que permiten considerar viable la adhesión, su efectividad está condicionada por factores políticos internos y externos, así como por la voluntad de los Estados miembros.

ABSTRACT

This paper analyzes the legal mechanisms required to enable Kosovo's future accession to the European Union, from a legal point of view. It examines the legal criteria imposed by the public international law, the challenges arising from the partial recognition of its sovereignty or the so-called block entry. It concludes that while there are legal foundations for Kosovo's accession, their effectiveness depends on both internal reforms and the political will of Member States.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE UN ESTADO.....	4
1.1. Reconocimiento internacional de Kosovo.....	5
1.1.1. Declaración de Independencia de Kosovo.....	5
1.1.2. La importancia de los principios de soberanía e integridad territorial.....	7
1.2. Otros reconocimientos de Estado en situaciones similares a las de Kosovo.....	10
1.3. Reconocimiento tácito o de facto por parte de los Estados.....	12
1.3.1. Anexo de Acuerdos con Serbia.....	14
1.3.2. Acuerdo entre Kosovo y la Unión Europea.....	16
1.3.2.1. Acuerdo de estabilización y asociación con Kosovo.....	18
1.4. Reconocimiento funcional de un Estado.....	18
2. COSOBERANÍA.....	19
2.1. Concepto de Cosoberanía.....	19
2.1.1. Relación Estado-Nación en Kosovo.....	20
2.2. Establecimiento de la cosoberanía.....	20
2.2.1. Supuestos de Cosoberanía.....	21
2.3. Modelo de cosoberanía.....	26
3. ENTRADA EN BLOQUE.....	29
3.1. Introducción y contexto histórico.....	29
3.2. Concepto de entrada en bloque.....	31
3.2.1. Requisitos para la entrada en bloque.....	32
3.2.2. El problema Kosovar para el acceso a la Unión Europea.....	33
3.3. Mecanismo jurídico para la entrada en bloque con Kosovo a la Unión Europea.....	33
3.3.1. Primer conflicto: la solución al problema del reconocimiento de Kosovo.....	34
3.3.2. Segundo conflicto: el problema de Serbia y Kosovo en el proceso de adhesión.	34
3.3.3. Necesidad de lograr una igualdad en el proceso de adhesión para todos los Estados.....	35
3.4. Reforzar el mecanismo con presiones diplomáticas.....	37
4. CONCLUSIONES.....	38
4.1 Conclusión y revisión jurídica.....	40
ANEXOS.....	44
BIBLIOGRAFÍA.....	44

INTRODUCCIÓN

A fin de hacer una introducción lo más fiel posible con el estudio, consideramos de gran pertinencia realizar un esbozo sobre los puntos claves. La tesis general que sostenemos es que un Estado puede considerarse como tal sin la necesidad de tener un reconocimiento pleno. No obstante, pese a que a priori pueda parecer una idea atrevida, va a ser fundamentada mediante nociones básicas como las de Estado, y las consecuencias prácticas que desenvuelve el reconocimiento de este, y de la misma manera, trataremos el antecedente histórico-político que engloba a este conflicto para desarrollar una serie de argumentos que sostienen nuestra tesis general. En primer lugar, puede hacerse alusión a los principios de soberanía e integridad territorial, tomando como documento de gran referencia a la Resolución 1244 aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹. Asimismo, trataremos de explicar con cierto rigor los distintos tipos de reconocimiento que existen, siendo estos primordialmente el reconocimiento tácito o el reconocimiento funcional. Por ello, cabe resaltar que la posición principal adoptada es aquella que versa en torno al reconocimiento funcional, posteriormente desarrollado.

En segunda instancia, vamos a plantear una posibilidad algo peculiar: la cosoberanía. Este segundo bloque estará dividido en tres secciones. Inicialmente, se dará una definición sobre la cosoberanía per se. Posteriormente, abordaremos la explicación del Estado-Nación extrapolado a la narrativa de Kosovo para lograr entender la necesidad de esta opción; en tercer lugar, se abordará la posibilidad de establecer una cosoberanía encontrando su fundamento en diversos casos, como lo son el de Irlanda del Norte, Gibraltar o Sudtirol. Y, finalmente se culminará tratando de plasmar un modelo ficticio en base a la cosoberanía.

Por último, continuaremos el análisis con lo que consideramos la segunda vía más factible y que sirve de complemento con el reconocimiento funcional para la integración de Kosovo en el proyecto de la Unión Europea: la entrada en bloque junto al resto de países de los Balcanes Occidentales. Este apartado representa también el núcleo del trabajo, ya que permite plantear una solución jurídica y política que supera los obstáculos derivados de la falta de reconocimiento unánime. En primera instancia, desarrollaremos los antecedentes históricos y normativos de esta estrategia, partiendo de la experiencia de las repúblicas ex yugoslavas. A continuación, expondremos los requisitos exigidos por la Unión Europea para la adhesión, atendiendo tanto a los criterios de Copenhague como a las especificidades regionales que justifican un tratamiento diferenciado. Seguidamente, abordaremos el mecanismo jurídico que haría posible esta entrada colectiva,

¹ ONU: Consejo de Seguridad, Resolución 1244 (1999), Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011ª sesión, celebrada el 10 de junio de 1999, S/RES/1244 (1999), 10 Junio 1999, <https://www.refworld.org/es/leg/resol/csonu/1999/es/29013> [accedida 30 August 2025]

subrayando la utilidad del reconocimiento funcional y del rol que puede jugar la UE como facilitadora de procesos de integración en contextos políticamente sensibles. Así, pretendemos demostrar que la entrada en bloque no solo evita el estancamiento institucional, sino que ofrece una fórmula pragmática que respeta la pluralidad de posturas entre los Estados miembros y refuerza la estabilidad del continente. Finalmente cabe resaltar que, en la conclusión se hará un desglose exhaustivo en lo que se refiere a las soluciones jurídicas que se puedan aplicar en un futuro.

1. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE UN ESTADO

Se define al reconocimiento como “un acto unilateral por el cual uno o más Estados declaran o admiten tácitamente que ellos consideran un Estado, con los derechos y obligaciones de esta condición, a una unidad política que existe de hecho y que se considera asimismo como Estado”.²

Los elementos constitutivos de un Estado son cuatro: su territorio, constituido este como la base espacial sobre la que se ejercen competencia, debiendo ser estable y determinado; la población, es la base personal, vínculo de la nacionalidad; la *organización política*: poder susceptible de asegurar las funciones estatales en el orden interno e internacional; y por último, un reconocimiento internacional, este último elemento es controversial en la doctrina, tomando fuerza en el territorio kosovar.

De ahí que la doctrina italiana contemporánea afirme que el derecho internacional no condiciona el proceso de formación, consolidación y extinción de los Estados. Sino que estos son entendidos como organizaciones político-territoriales efectivas e independientes, capaces de ejercer la autoridad exclusiva de gobierno, así como mantener relaciones independientes y paritarias ante otros Estados en el plano internacional. Se entiende, por tanto, que la existencia de una organización política, sería el principio central para que sea considerada la existencia del Estado en el escenario internacional³.

Sin embargo, la capacidad efectiva para tomar parte en relaciones internacionales es cada vez más un indicador de la efectividad plena del Estado, haciendo que la soberanía interna, no sea el único criterio para definir a una entidad estatal. Por esa razón, se considera Estado a toda organización político-territorial que obtenga un

² Llanos Mansilla, H (2007) Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público. Tomo II. Volumen 1. En Jurídica de Chile (Eds.), El Reconocimiento del Estado (pp- 71-80)

³ Júnior, A. D. R., & Carnesella, G. (2017). El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la “Opinión Consultiva Kosovo”(1933-2010). *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17, 513-546.

largo reconocimiento por la comunidad internacional y, en consecuencia, participe como miembro de organizaciones internacionales, concluya tratados, reciba y envíe representantes diplomáticos, o sea, una entidad plenamente comprometida en la vida internacional. En cuanto se discute sobre la naturaleza jurídica de las entidades que obtienen reconocimiento apenas parcial de la comunidad internacional, automáticamente se recuerda el caso de Kosovo, y es por ello que no se puede negar que el reconocimiento desempeña un papel crucial para modelar el consenso entre los actores del ordenamiento internacional.⁴

1.1. Reconocimiento internacional de Kosovo

1.1.1. Declaración de Independencia de Kosovo

La declaración de independencia de Kosovo de Serbia se promulgó el 17 de febrero de 2008 por la Asamblea de Kosovo, con un quórum unánime. Según los pasajes pertinentes de la declaración de independencia, los autores de la declaración, “reunidos en sesión extraordinaria el 17 de febrero de 2008 en Pristina, capital de Kosovo” (primer párrafo del preámbulo), “recordando los años de negociaciones entre Belgrado y Pristina patrocinadas por la comunidad internacional en relación con la cuestión [del] futuro estatuto político” de Kosovo y “lamentando que no haya sido posible alcanzar ningún acuerdo sobre un estatuto mutuamente aceptable” (párrafos décimo y undécimo del preámbulo), estaban “decididos a alcanzar una solución respecto [del] estatuto [de Kosovo] a fin de dar a [su] pueblo una clara visión de su futuro, superar los conflictos del pasado y realizar plenamente el potencial democrático de [su] sociedad” (decimotercer párrafo del preámbulo).

La parte dispositiva de la declaración de independencia de 17 de febrero de 2008 está redactada de la siguiente manera: “1. Nosotros, los dirigentes democráticamente elegidos de nuestro pueblo, por la presente declaramos que Kosovo es un Estado independiente y soberano. Esta declaración refleja la voluntad de nuestro pueblo y es plenamente conforme con las recomendaciones del Enviado Especial de las Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, y con su propuesta integral de acuerdo sobre el estatuto de Kosovo. 2. Declaramos que Kosovo es una república democrática, laica y multiétnica, guiada por los principios de no discriminación y protección igual ante la ley. Protegeremos y promoveremos los derechos de todas las comunidades de Kosovo y crearemos las condiciones necesarias para su participación efectiva en los procesos políticos y de toma de decisiones. ... 5. Agradecemos el continuo apoyo de la comunidad internacional a nuestro desarrollo democrático mediante las presencias internacionales establecidas en Kosovo sobre la base de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pedimos y aceptamos una presencia civil internacional que supervise nuestra ejecución del Plan Ahtisaari y una misión por el estado de derecho encabezada por la Unión Europea. ... 9. Asumimos por la presente las obligaciones internacionales de Kosovo, entre ellas las contraídas en nuestro nombre por la

⁴ Ibidem

Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Por la presente afirmamos, de manera clara, específica e irrevocable, que Kosovo quedará jurídicamente obligado a respetar las disposiciones contenidas en esta declaración, en particular las obligaciones que le incumben con arreglo al Plan Ahtisaari ... Declaramos públicamente que todos los Estados tendrán derecho a invocar esta declaración.⁵

Como ha sido mencionado previamente, la declaración de independencia fue aprobada por 109 de los 120 miembros de la Asamblea de Kosovo, incluido el Primer Ministro de Kosovo, y por el Presidente de Kosovo (que no era miembro de la Asamblea). Los diez miembros de la Asamblea que representaban a la comunidad serbia de Kosovo y un miembro que representaba a la comunidad goraní de Kosovo decidieron no asistir a la sesión. Tras aprobarse la declaración de independencia, la República de Serbia informó al Secretario General de que había adoptado una decisión en la que afirmaba que dicha declaración representaba una secesión impuesta y unilateral de una parte del territorio de Serbia y que no tenía ningún efecto jurídico en Serbia ni en el ordenamiento jurídico internacional (S/PV.5839; informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (S/2008/211)).⁶

La Corte de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que la aprobación de la declaración de independencia de 17 de febrero de 2008 no vulneró el derecho internacional general, como así lo afirman algunos Estados que rechazan el reconocimiento de Kosovo como Estado. Dicha declaración tampoco vulnera la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad ni el Marco Constitucional. En consecuencia, la aprobación de esa declaración no vulneró ninguna norma aplicable del derecho internacional.⁷

La reacción internacional fue diversa, y la comunidad mundial continúa dividida sobre la cuestión del reconocimiento internacional de Kosovo. Al día siguiente de la declaración de independencia, Estados Unidos reconoció la independencia de Kosovo, del mismo modo que han ido haciéndolo durante los años posteriores un total de 110 países miembros de la ONU, además de Taiwán. Entre ellos se encuentran 23 Estados Miembros (EEMM) de la UE, entre los que destacan Francia, Alemania o Italia. Fuera de la UE, China es, junto a Rusia, el otro miembro permanente del CS que también se ha postulado del lado serbio.⁸

⁵ Mangas Martín Araceli. 2010. Asamblea General de las Naciones Unidas (. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo (pp. 32-33)

<https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/08/texto-Dict-esp%C3%B1ol-res-AG-kosovoN1046984.pdf>

⁶ Ibidem (pp. 33)

⁷ Ibidem (pp. 48)

⁸ Torrecilla, E. España y el no reconocimiento a la independencia de Kosovo. (pp.5)

1.1.2. La importancia de los principios de soberanía e integridad territorial.

Para el catedrático de Derecho Internacional Carlos Jiménez Piernas, se parte de la premisa donde la respuesta que da la Corte Internacional de Justicia sobre lo que conlleva el principio de soberanía e integridad territorial de los pueblos es prácticamente vacía⁹. La opinión consultiva que requirió la Asamblea General de las Naciones Unidas debe considerarse no vinculante pero ello no es significativo de que no posea ningún atisbo de autoridad.

Quizás puede tratarse este escenario de autoridad desde una perspectiva conforme a los Estados Miembros de la UE. Es decir, todo aquello que se expresó a través del Consejo de Seguridad junto con la Corte Internacional de Justicia tiene un peso jurídico expreso. La génesis de toda esta argumentación debe centralizarse a través de la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo el 17 de febrero de 2008 junto con “que la Corte haya dejado pasar la oportunidad, en este asunto, de ocuparse con el debido rigor de los límites y de la relación entre los principios estructurales”.

En otro orden de ideas, para proporcionarle un rigor conceptual a la noción de opinión consultiva hemos de saber cuál es la posición de la CIJ sobre la cuestión que emitió la Asamblea General de si «Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self Government of Kosovo in accordance with international law?»¹⁰. Debemos recordar que la CIJ guardó silencio sobre los principios de soberanía, integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos; pero que ello dispone de un por qué que se ve reflejado a través de los párrafos 50 al 56 de la opinión consultiva. En primera instancia, se estipula que la respuesta que se da es inocua e insustancial porque esquivada la problemática real y da por hecho que la declaración unilateral de independencia no vino derivada por las instituciones de autogobierno del territorio Kosovar de 2008/2009 ni por la Resolución 1244.

También otro de los huecos lógicos jurídicos que deja de lado la CIJ es la visión interpretativa. No se pronuncia en absoluto y ello deja una sensación de desamparo clara en este conflicto. Eso sí, la CIJ reconoce también que hay una falta de legitimación en lo que la autoridad de reconocimiento de Kosovo puesto que dictaminó que se realizó simplemente por un grupo de particulares y no por instituciones reconocidas. “Para ella un acto realizado por particulares, alegando aspectos y circunstancias que militaban al menos nominalmente a favor de su conclusión, a saber: en el texto original albanés no consta que la declaración de

⁹ Jiménez Piernas, Carlos. (2011). LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL Y DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE KOSOVO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA. *Revista Española de Derecho Internacional* (23), pp.29-54.

¹⁰ *Ibidem*, pp.33-34.

independencia emane de la Asamblea de Kosovo; el texto de la declaración fue firmado por todos los miembros electos presentes (109 sobre 120), más el Presidente de Kosovo, que no era miembro de la Asamblea; y la declaración no se transmitió al Representante Especial del Secretario General (SG) de la ONU para su publicación oficial”¹¹.

1.1.3. Enlace de autoridad entre el Consejo de Seguridad y la Unión Europea.

Pese a que el objeto del artículo es ver la posibilidad de la entrada de Kosovo a la UE, hay que rellenar mediante argumentación jurídica aquellos huecos que se dieron por dados tras la Declaración Unilateral de Independencia. Uno de ellos, como ya se ha estipulado, es la falta de conexión entre la ONU y la UE. Por ende, una de las formas de ver que este proceso de adhesión se vea completo y que no sea frágil es crear un puente seguro entre estas dos organizaciones.

En primera instancia, habría que ver el impacto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respecto a la acción colectiva en sí misma. Pese a parecer baladí, es un punto clave del engranaje que nos va a permitir acercarnos a este objetivo. Una teoría que refuerza la “intrusión” del CdS es que ha demostrado tener un gran impacto en relaciones internacionales y ha dotado de gruesa permeabilidad a la soberanía de ciertos Estados ¹²(Micic, 2009, p.172). Toda esta argumentación debe encuadrarse en la perspectiva del neoliberalismo, que al contrario que la corriente neorrealista, sí que aboga por que las organizaciones internacionales dispongan de una capacidad real de acción (Micic, 2009, p.176). ¹³

1.1.4. El alcance de la Resolución 1244.

La Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada el 10 de junio de 1999, es un documento fundamental en la historia reciente de los Balcanes. Fue aprobada en el contexto del conflicto armado en Kosovo, que enfrentó a las fuerzas yugoslavas (dominadas por Serbia) contra los rebeldes albanokosovares del UÇK y, posteriormente, contra la intervención militar de la

¹¹Jiménez Piernas, Carlos. (2011). LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL Y DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE KOSOVO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA. *Revista Española de Derecho Internacional* (23), pp.29-54. En esta cita se han utilizado las páginas: 38-39.

¹² Micic Täger, Alexander. (2009). EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS Y LA ACCIÓN COLECTIVA: LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA ESTATAL. *Revista Pléyade* (3) pp.172-201.

¹³ Ejemplo de esta hipótesis, es la intervención por parte de Irak en 1991 y ello vino acompañado, en cierta parte, con una redefinición del concepto de soberanía. Ciertamente es, que en este caso no se ha visto una intervención necesaria en términos internos sino que afectaba a nivel supranacional. Por añadidura, también debemos destacar el papel del Consejo en la desintegración de Yugoslavia en 1991 o en la guerra civil de Angola en 1992.

OTAN. El objetivo principal de esta resolución era poner fin al conflicto, proteger a la población civil y establecer las bases para una paz duradera en la región.

Esta resolución hace referencia explícita a la necesidad de garantizar a Kosovo una “autonomía sustancial” y una “verdadera autoadministración”. Esto puede interpretarse como un reconocimiento de que Kosovo necesita un estatus político diferenciado respecto a Serbia, debido a la gravedad del conflicto y la ruptura total entre ambas partes. Esta interpretación se debe hacer en un contexto post-conflicto, donde el término “autonomía sustancial” no se puede entender como simple descentralización dentro de Serbia, sino como un paso hacia la autodeterminación, conforme al derecho internacional. Lo cierto es que el término “autonomía sustancial” no tiene una definición jurídica estricta en el derecho internacional, pero su inclusión en una resolución del Consejo de Seguridad, especialmente en un contexto post-bélico, sugiere una forma de autogobierno mucho más allá de la regional ordinaria que puede otorgar un Estado a una de sus regiones. Por tanto, en el caso de Kosovo, esta expresión debe interpretarse a la luz de los hechos: la ruptura de la relación entre el Estado central (Serbia) y la población albanokosovar, tras años de represión y violencia.

De esta manera, la autonomía sustancial¹⁴ debe entenderse como un nuevo modelo político, basado en una separación efectiva del poder estatal serbio, que abre la puerta a una entidad política propia.

Además, la “autonomía sustancial”, tal como se plantea en la resolución, no se presenta como una solución final, sino como parte de un proceso político hacia el estatus definitivo de Kosovo. Esto puede vincularse con el principio de autodeterminación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.2) y desarrollado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien el principio de autodeterminación parece destinado al ámbito colonial, no excluye a aquellos pueblos que han recibido una negación de sus derechos. Por tanto, Kosovo, tras la abolición de su autonomía por parte de Slobodan Milošević en 1989, y las campañas de crímenes de guerra en los años 90, se convirtió en un claro candidato a ejercer dicho principio. Así, se puede argumentar que la autonomía sustancial es un mecanismo destinado a restablecer los derechos del pueblo kosovar para poder ejercitar el derecho de autodeterminación

El caso de Timor Oriental ofrece un precedente útil. Durante años fue considerado una provincia de Indonesia, pero la comunidad internacional reconoció el derecho del pueblo timorense a la autodeterminación. La ONU administró el territorio transitoriamente hasta que se organizó un referéndum y Timor Oriental alcanzó la independencia en 2002. La similitud es incuestionable ya que en ambos casos se

¹⁴ CIJ. 2010. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la declaración unilateral de independencia de Kosovo
<https://www.dipublico.org/cij/doc/180.pdf>

produjo una intervención internacional, se estableció una administración de la ONU y se apeló a una solución política futura basada en los principios del derecho internacional.

Profundizando en la resolución 1244, hay que tener en cuenta que las resoluciones deben ser interpretadas de manera evolutiva, es decir, en función de los hechos posteriores. La resolución empleó el término de autonomía sustancial como una fórmula diplomática ambigua, capaz de conciliar ambas posiciones a propósito: por un lado, el principio de integridad territorial de Serbia; y por otro, la necesidad de ofrecer a Kosovo una vía para separarse del control serbio sin proclamar de inmediato la independencia. De este modo, los hechos posteriores, es decir, la falta de acuerdo entre las partes y la imposibilidad de reintegrar Kosovo a Serbia justifican una evolución hacia la independencia como solución legítima y estable.

Como consecuencia de ello, se produce la declaración de independencia de Kosovo en 2008, sobre lo que la CIJ establece que la independencia no contraviene la resolución, ni el derecho internacional. [AÑADIR CITA A PIE DE PÁGINA LA DECLARACIÓN DE LA CIJ].

1.2. Otros reconocimientos de Estado en situaciones similares a las de Kosovo.

Para tratar de ejemplificar la situación de Kosovo con una mayor claridad, creemos necesario traer a colación una serie de casos que presentan características similares a nuestro objeto de estudio.

En primer lugar, creemos necesario hablar del papel fundamental de la Comisión Badinter respecto a las repúblicas ex yugoslavas. Y es que la Comisión de Arbitraje establecida por la Comunidad Europea para asesorar a la Conferencia Europea de Paz sobre Yugoslavia (conocida internacionalmente como *Comisión Badinter*), en su Opinión núm. 10 de noviembre de 1991¹⁵, declaró que la República Federativa Socialista de Yugoslavia se encontraba “en proceso de disolución”. Así, la *Comisión Badinter* desempeñó una función fundamental en el esclarecimiento de la materia del surgimiento de las nuevas repúblicas en el contexto de fragmentación de la antigua Yugoslavia. A pesar de que las opiniones hayan sido blanco de críticas, al menos confirmaron que el reconocimiento era regido por principios jurídicos.¹⁶

Otro ejemplo de gran importancia en la actualidad se esclarece con el Estado palestino. De los 193 Estados presentes en la ONU reconocen a Palestina 139 mientras que al Estado israelí lo reconocen todos. Profundizando en la Unión

¹⁵ Comunidad Europea, Badinter Arbitration Commission, *International Law Materials*, vol. 31, 1992, Opinión núm. 1, p. 1494.

¹⁶ Júnior, A. D. R., & Carnesella, G. (2017). El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la “Opinión Consultiva Kosovo”(1933-2010). *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17, 513-546.

Europea, solamente nueve países de los veintisiete Estados miembros reconocen a Palestina. Son los siguientes: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Hungría, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía. La gran mayoría lo hicieron en 1998 y pertenecían al antiguo bloque comunista.¹⁷

Otro caso sobre el que se ejemplifican los tipos de reconocimiento de Estado es el que corresponde a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Desde su proclamación el 27 de febrero de 1976, 84 países de los cinco continentes han reconocido a la RASD como una nación soberana, con el gobierno en el exilio de la República Árabe Saharaui Democrática como su gobierno legítimo. Algunos de estos países a lo largo de toda la historia de la RASD han "retirado el reconocimiento" aunque este hecho el reconocimiento es incondicional e irrevocable según la Convención de Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 cuyo artículo 6 establece: "El reconocimiento de un Estado meramente significa que el que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados por el Derecho Internacional. El reconocimiento es incondicional e irrevocable". Sin embargo, ningún país puede reconocer el Sáhara marroquí ya que hay un proceso de autodeterminación abierto y nadie puede apoderarse de ese territorio soberanamente, y, por lo tanto, nadie puede reconocerlo. El hecho de reconocer "la marroquinidad del Sáhara Occidental" por un país no significa que esté amparado ese reconocimiento por la legalidad internacional. A pesar de esto algunos países entre ellos los Estados Unidos o Israel, reconocieron la "marroquinidad" del territorio del Sáhara Occidental.¹⁸

Por último, y como se mencionará posteriormente, es de gran importancia el ejemplo de Taiwán. En la actualidad, los países que reconocen a la República de China son la excepción y no la norma. La principal razón es que Pekín rechaza cualquier relación diplomática con aquellos Estados que admiten la independencia de Taipéi y consideran una afrenta cualquier acercamiento a los intereses de la región insular. A pesar de no reconocer a Taiwán, la Unión Europea y, al menos, 47 países más mantienen relaciones diplomáticas no oficiales con la República de China. Lo hacen a través de oficinas económicas, comerciales o culturales que funcionan, de facto, como embajadas y consulados.¹⁹

¹⁷ Pursals, G. (2024). España debería reconocer a Kosovo. *El Independiente*.

<https://www.elindependiente.com/opinion/2024/04/07/espana-deberia-reconocer-a-kosovo/>

¹⁸ Webmaster. (2024). *Reconocimientos de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD)*. Sáhara Occidental. <https://saharaoccidental.es/sahara/reconocimientos-de-la-rasd/>

¹⁹ SER. (2022). ¿Qué países reconocen a Taiwán como estado independiente? *Cadena SER*. <https://cadenaser.com/nacional/2022/08/04/que-paises-reconocen-a-taiwan-como-estado-independie nte-la-escueta-lista-de-enemigos-declarados-de-china-cadena-ser/>

1.3. Reconocimiento tácito o de facto por parte de los Estados.

Dos son las formas mediante las que se lleva a cabo el reconocimiento: expreso y tácito. El reconocimiento expreso se otorga mediante una declaración formal, escrita o verbal. El reconocimiento tácito se lleva a cabo mediante actos que llevan implícita la voluntad de un Estado de reconocer determinada situación, como por ejemplo, el establecimiento de relaciones diplomáticas, el recibimiento del jefe de Estado o, la conclusión de tratados internacionales bilaterales.²⁰

El Diccionario panhispánico del español jurídico²¹ define el reconocimiento de iure como el reconocimiento definitivo y pleno de un Estado o un Gobierno, realizado conforme a un procedimiento formal. Mientras que define el reconocimiento de facto según el derecho internacional público como el reconocimiento provisional y de efectos limitados, con frecuencia implícito, de un nuevo Estado o de un Gobierno que ejerce de hecho una autoridad o poder efectivo. En la práctica suele consolidarse como un reconocimiento *de iure* por aplicación del principio de efectividad.

En el apoyo de la mayoría de los países occidentales a la independencia kosovar, resulta interesante la reflexión del profesor J. Boonstra (2008), que relaciona dicho apoyo con la intervención de la OTAN en 1999: "Al igual que la OTAN esquivó la aprobación del CS en 1999 para acabar con la campaña de crímenes de guerra del régimen de Slobodan Milosevic en Kosovo, casi una década más tarde los miembros de la OTAN consideraron que necesitaban aceptar la independencia de Kosovo para evitar la violencia masiva y un punto muerto ilimitado sobre el estatus de la provincia". El reconocimiento de Kosovo como nuevo Estado por el resto de naciones quedaba, eso sí, enmarcado dentro de una situación que se definía como única y excepcional, y que además no tenía precedentes. Portugal, por ejemplo, reconoce a Kosovo teniendo en cuenta no sólo que se trata de un caso único, sino también que "el proceso que condujo a su independencia" había sido supervisado por organizaciones internacionales de las que Portugal es miembro. Desde entonces, Kosovo ha mantenido su status de "protectorado" de la ONU, sin ejército propio (el que hay ha sido proporcionado por la OTAN: el KFOR, siglas de Kosovo Force, activo desde 1999) así como sin posibilidad cercana de entrar en la propia ONU debido al derecho a veto de Rusia en el CS. Del mismo modo, tampoco podrá formar parte de la UE mientras no sea reconocida por todos sus miembros.²²

En la actualidad dentro de los países de la Unión Europea, los países que no reconocen a Kosovo como estado independiente son, Grecia, Eslovaquia, Rumanía

²⁰ El reconocimiento internacional (capítulo VII).

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3262/8.pdf>

²¹ Reconocimiento de iure. (s. f.). En *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*.

<https://dpej.rae.es/lema/reconocimiento-de-iure>

²² Torrecilla, E. España y el no reconocimiento a la independencia de Kosovo. (pp.6)

y España. Asimismo, todavía no han cambiado de postura desde entonces. Grecia considera que la declaración unilateral de independencia de Pristina es un mal precedente en relación con Chipre y la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre y también son una posible influencia los tradicionales lazos amistosos entre Atenas y Belgrado, y los vínculos históricos, culturales y religiosos comunes. Eslovaquia y Rumanía se encuentran en una situación similar. En cuanto a España, el país cuenta con numerosos movimientos independentistas, teniendo como protagonistas sustanciales a Cataluña y el País Vasco. Mientras que grandes potencias políticas, económicas o militares como EEUU, el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Corea del Sur, Japón y Australia reconocen la independencia de Kosovo, otros países influyentes no lo hacen. Entre ellos se encuentran Rusia, así como Argentina, Brasil, China, la India, Indonesia, Irán, Nigeria y Sudáfrica. En conjunto, estas nueve naciones representan alrededor del 50% de la población mundial, cerca de un tercio de la superficie del planeta y la mitad de la producción económica total de la humanidad. En 2008, Rusia advirtió de que la proclamación unilateral de independencia de Kosovo no solo supondría una violación de la soberanía y la integridad territorial de Serbia, sino también de la Carta de las Naciones Unidas, la resolución del Consejo de Seguridad sobre la fuerza de mantenimiento de la paz en Kosovo, el Acta Final de Helsinki, el marco constitucional de Kosovo y los acuerdos del grupo de contacto de alto nivel.²³

Sin embargo, en el caso de la posición española, igual que en la de Grecia, Rumanía y Eslovaquia, hay una contradicción importante. Pues, desde el 1 de enero de 2024 Kosovo forma parte del espacio Schengen, y, por lo tanto, todo ciudadano kosovar puede desplazarse sin necesidad de visado por todos los Estados suscritos al mismo tratado de libre circulación, a pesar de no formar parte de la Unión Europea, igual que el resto de los Estados de los Balcanes, como Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, todos ellos reconocidos internacionalmente. Así pues, el hecho de que España abogue por que Palestina esté en Naciones Unidas como Estado soberano e independiente, profundiza más la contradicción con no reconocer Kosovo.²⁴

Es necesario recalcar la situación de España en este conflicto, pues aunque el Estado español siempre ha sido partidario de buscar el consenso dentro de la Unión Europea, especialmente en temas de político exterior, en Kósovo se ha encontrado en desacuerdo con la mayoría de sus socios europeos. Junto con otros cuatro países ya mencionados, mantiene una político de no reconocimiento. Sin embargo, a diferencia de los demás, su posición se ha endurecido a lo largo de los años

²³Jorovic, Alexander. 2023. *¿Qué países no reconocen a Kosovo y cuáles son sus razones?* *Sputnik Mundo*.

<https://noticiaslatam.lat/20230108/que-paises-no-reconocen-a-kosovo-y-cuales-son-sus-razones-1134440114.html>

²⁴Pursals, G. (2024, 9 mayo). España debería reconocer a Kosovo. *El Independiente*.

<https://www.elindependiente.com/opinion/2024/04/07/espana-deberia-reconocer-a-kosovo/>

desde que Kósovo declaró su independencia. Si bien siempre se opuso a la secesión unilateral de Kósovo, ahora se considera el estado miembro de la UE más intransigente en términos de sus relaciones bilaterales con Pristina. A diferencia de los demos, Madrid no da muestras de flexibilidad, ni siquiera simbólicamente, cuando se trata de Kósovo. Esta posición está impulsada por una serie de factores. Sin embargo su posición también se basa en el 'miedo al contagio', dado su propia situación interna. Aunque los responsables políticos están dispuestos a enfatizar las diferencias en los casos, están profundamente preocupados por los efectos de Kósovo en su propia situación con respecto a Cataluña y la Región Vasca. ²⁵

Pero a pesar de su negativa, el Gobierno español anunció que aceptaría como válido desde el 1 de enero de 2024 el pasaporte de Kosovo, una decisión que ya había sido aprobada por el resto de sus socios europeos. El Ministerio de Exteriores ha insistido en que esto no implica "en modo alguno" un cambio de rumbo en la posición de España que, a diferencia de la mayoría de sus socios europeos y de un total de más de 100 países, no reconoce la independencia de la antigua provincia serbia. El ministro de Exteriores español ha sido claro. José Manuel Albares ha asegurado que España "no será un obstáculo" en el diálogo entre Belgrado y Pristina, ni entre Pristina y la UE, pero ha insistido en que el Gobierno "no reconoce declaraciones unilaterales de independencia". Y es que, como explica el profesor López Jiménez, el anuncio "no significa en absoluto un reconocimiento tácito de la independencia de Kosovo", es decir, no supone ningún acto que lleve implícita dicha voluntad. Añade que este tipo de reconocimiento se produciría, por ejemplo, si aquellos países que no reconocen a Kosovo no se opusieran a su entrada en la UE en un hipotético proceso de adhesión. "A medio plazo podría, y solo podría, conducir a una paulatina normalización de las relaciones [...] ya que España no se opone a un diálogo entre Kosovo y la UE", expone, por su parte, el coordinador del Grado de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea de Valencia, Frédéric Mertens. ²⁶

Cabe reafirmar asimismo ante la negativa de Grecia, la existencia de una oficina con rango de embajada situada en la capital del territorio kosovar, Pristina.

1.3.1. Anexo de Acuerdos con Serbia.

Un tratado es un acuerdo celebrado por escrito, ya conste en un cuerpo dispositivo único o en varios, sin importar cualquiera que sea su denominación, pues la terminología es irrelevante, podemos encontrarnos con pactos, acuerdos, convenciones, concordatos, etc... Un tratado tiene como requisito que sea

²⁵ Ferrero-Turrión, R. (2022). LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS BALKANES: EL NO-RECONOCIMIENTO DE KÓSOVO POR ESPAÑA: España. *Tiempo de Paz*, 144, 22–29.

²⁶ Rey, M. (2024, 8 enero). España acepta el pasaporte de Kosovo sin reconocer su independencia: ¿qué implica esta decisión? RTVE.es.
<https://www.rtve.es/noticias/20240108/espana-acepta-pasaporte-kosovo-sin-reconocer-independencia/2470659.shtml>

celebrado entre sujetos de Derecho Internacional, es decir Estados u Organizaciones Internacionales, aunque si cabe posibilidad de la conclusión de tratados en Estados federales o de estructura compleja. Es decir, es un acto *iure imperii*, acto realizado por un Estado extranjero en el ejercicio del poder público. Realizada la afirmación de que un acuerdo es celebrado entre sujetos de Derecho Internacional, podría llegar a considerarse que Serbia reconoce de facto aunque no de iure al territorio de Kosovo a través de la celebración de diversos acuerdos como los siguientes:

ACUERDO, de 19 de abril de 2013, SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA NORMALIZACIÓN DE RELACIONES entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la UNIÓN EUROPEA²⁷

El viernes 24 de febrero del 2012, después de tres días de negociaciones facilitadas por los EE.UU. en Bruselas, las autoridades de Serbia y Kosovo llegaron a un acuerdo que marcó un antes y un después en su diálogo directo. La negociación comportaba dos puntos importantes: una gestión conjunta de los pasos de frontera entre los dos territorios y la denominación bajo la cual Kosovo podrá participar en foros regionales. La difícil decisión política se logró bajo una fuerte presión interna para evitar cualquier concesión, y se materializó con la perspectiva de obtener recompensas evidentes por parte de la UE: estatus de candidato para Serbia (una recompensa codiciada por un gobierno que afronta unas elecciones dentro de dos meses) y luz verde para un estudio de las posibilidades de un Acuerdo de Estabilización y Asociación y otras relaciones contractuales, que incluiría una hoja de ruta para la liberalización de visados para Kosovo. La propuesta iba más allá de lo que acordaron Pristina y Belgrado en Bruselas, pensado sólo para organizaciones regionales. Pero ir más allá de lo que Pristina y Belgrado están dispuestos a pactar es exactamente de lo que se trata. Algunos estados miembros de la UE que han reconocido la independencia de Kosovo han insistido mucho para que lograra un pleno reconocimiento internacional y se han negado abiertamente a transigir. El Reino Unido, por ejemplo, forzó la suspensión de las medidas de comercio autónomo que aseguraban el acceso de Kosovo a los mercados de la UE durante meses negándose a añadir una mención a la resolución del Consejo de Seguridad (UNSC 1244).²⁸

El 19 de abril de 2013, en la sede del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de la Unión Europea (UE), los Primeros Ministros de Serbia (Ivica Dacic) y Kosovo

²⁷ *Acuerdo, de 19 de abril de 2013, sobre los principios que rigen la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea.* (s. f.). vLex.

<https://internacional.vlex.com/vid/acuerdo-19-abril-2013-577782866>

²⁸ *El acuerdo Belgrado-Pristina sobre la denominación: una oportunidad de oro para la UE.* (2012). CIDOB.

<https://www.cidob.org/publicaciones/el-acuerdo-belgrado-pristina-sobre-la-denominacion-una-oportunidad-de-oro-para-la-ue>

(Hashim Thaçi) firman el Primer Acuerdo sobre los Principios que regulan la Normalización de Relaciones. Se cierran así seis meses de negociaciones presididas por la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton. El texto del acuerdo no se hace oficialmente público, pero puede consultarse en Philippe Weckel: «Observations» al artículo de Dumouchel, A. C., «Accord Kosovo-Serbie sur la normalisation de leurs relations: quell portée?», *Sentinelles* [Strasbourg], núm. 346, 28 de abril de 2013.²⁹

Su contenido esencial es claro y concreto. Ambas partes, Serbia y Kosovo, acuerdan un estatuto de autonomía para la población serbia del Norte de Kosovo y que desde la Declaración Unilateral de Independencia (DUI) de esta entidad (febrero 2008), ha vivido al margen de las autoridades de la misma, en régimen de autogestión y dependientes en todo, claro es, del Ministerio de Kosovo creado en y por la Madre Patria. La población de origen serbio, según la Oficina de Estadística de Kosovo es de alrededor del 5,3 por 100 de una población de algo más de 2 millones de habitantes, 130.000 serbokosovares de los que, aproximadamente, la mitad viven al norte del río Ibar. No es la única minoría pero sí la más importante, tanto que las ONG que operan en el país han expresado su preocupación porque «EULEX no se ocupa [...] de los derechos de las minorías más allá de la dinámica albano-serbokosovar» [Videla, A., «EU Rule of Law Misión in Kosovo», pp. 323-349 y Navarro Susino, C., «Success or failures in the integration of a human rights componente in the EU Rule of Law Mission in Kosovo: Report of a field mission», pp. 351-375, ambos en Costas, M. (ed.): *Mainstreaming human rights in EU CSDP missions: a transversal análisis*, Valencia, LCB, 2012].³⁰

1.3.2. Acuerdo entre Kosovo y la Unión Europea.

El Parlamento Europeo fue la primera institución de la Unión Europea que dejó de utilizar el asterisco para referirse a Kosovo³¹. Esto quedó en evidencia en 2015 cuando una resolución del Parlamento mencionó a Kosovo sin asterisco ni pie de página. La última vez que los utilizó fue en 2013, y a partir de entonces se menciona sin asterisco en casi todos los documentos del Parlamento Europeo. Pero es importante recordar que las resoluciones de ese Parlamento no tienen marco legal y que, como institución, suele tener una visión más liberal en otros asuntos, comparado con la Unión Europea, por lo cual su enfoque no es sorpresivo. Además, el Parlamento convocó a Vjosa Osmani, presidenta de Kosovo, para hablar en la sesión plenaria de junio de 2023, y se convirtió en la primera mandataria de ese

²⁹ Espada, C. G., & Hortal, M. J. C. (2013). Acuerdo, de 19 de abril de 2013, sobre los principios que rigen la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea. *Revista española de derecho internacional*, 65(2), 341-349.

³⁰ *Ibidem* .pp. 342.

³¹ El Parlamento Europeo usa el asterisco en la expresión Kosovo para indicar que la situación de Kosovo es ambigua y que no hay una posición unánime sobre su estatus. No hay un reconocimiento internacional completo ni un acuerdo universal entre los estados miembros de la UE, ya que cinco países de la UE no reconocen la independencia de Kosovo. Este asterisco se utiliza para señalar la complejidad y las distintas posturas sobre el estatus de Kosovo.

país en dar un discurso ante el Parlamento Europeo. Su afiliación fue citada sin asterisco ni pie de página. La postura del Parlamento difiere con la de la Comisión, ya que ha abandonado oficialmente la política de neutralidad en la situación de Kosovo. En su último informe, el Parlamento reafirmó que el proceso de normalización debe estar centrado alrededor de un reconocimiento mutuo.³²

Además, en numerosas oportunidades, se ha invitado a Kosovo a participar en el trabajo de diferentes organismos de la Unión Europea. Estas entidades brindan actas de reuniones que están a disposición del público, o reportes que, en su mayoría, hacen referencia a Kosovo sin asterisco ni pie de página. Por ejemplo, en la octogésima quinta reunión del Comité de Cielo Público Europeo, Kosovo participó a la par de otros países, y lo mismo ha ocurrido en el décimo encuentro del programa Horizonte Europa. En uno de esos encuentros, Kosovo fue presentado en cirílico serbio como «Република Косово» (República de Kosovo), que también implica el reconocimiento del carácter multiétnico del país y de sus dos idiomas oficiales, el albaniano y el serbio. El primero como nativo mayoritario hablado por el 93% de la población, y el serbio como minoritario, utilizado por el 2% de los ciudadanos. Por otro lado, la participación de Kosovo en el Comité del Programa de Aduanas, se adhirió a las normas del Acuerdo de Representación Regional (2011). En cuanto a las agencias de la Unión Europea, Kosovo integra tres. La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) trata a Kosovo como a cualquier otro candidato de los Balcanes Occidentales. Lo mismo sucede en la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), que se refiere a Kosovo de la misma forma que a otros países. En cambio, el compromiso que tiene Kosovo con el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) ha llevado a España a iniciar acciones judiciales para impedir la participación de Kosovo en ese organismo.

33

³² Sbunker. 2023. *El asterisco que desaparece: Evolución del enfoque de la Unión Europea sobre Kosovo*. (2023, 8 octubre). Global Voices En Español. <https://es.globalvoices.org/2023/10/09/el-asterisco-que-desaparece-evolucion-del-enfoque-de-la-union-europea-sobre-kosovo/>

³³ *Ibíd.*

1.3.2.1. Acuerdo de estabilización y asociación con Kosovo

Las Decisiones marcan la celebración y la firma por parte de la Unión Europea (UE) del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) con Kosovo³⁴. Y aunque se establece que dicho acuerdo no constituye un reconocimiento de Kosovo como estado independiente por parte de la UE o de países individuales de la UE, vuelve a darse un reconocimiento tácito de facto, al ser un acuerdo como sujetos de Derecho Internacional. Los objetivos principales del Acuerdo son: apoyar los esfuerzos de Kosovo para consolidar la democracia y el Estado de Derecho; contribuir a la estabilidad política, económica e institucional de Kosovo, así como a la estabilización de la región; proporcionar un marco adecuado para un diálogo político que permita el desarrollo de estrechas relaciones políticas entre la UE y Kosovo; apoyar los esfuerzos de Kosovo para desarrollar su cooperación económica e internacional, incluso mediante la aproximación de su legislación a la de la UE; apoyar los esfuerzos de Kosovo para completar la transición hacia una economía de mercado en funcionamiento; promover unas relaciones económicas armoniosas y desarrollar gradualmente una zona de libre comercio entre la UE y Kosovo; fomentar la cooperación regional.³⁵

1.4. Reconocimiento funcional de un Estado.

Según la doctrina del derecho internacional público, el reconocimiento funcional refiere a la aceptación, por parte de uno o más Estados, de las consecuencias jurídicas de una situación o acto que afecta a las relaciones internacionales, incluso si no se ha reconocido formalmente la entidad o situación en cuestión. En otras palabras, aunque un Estado no reconozca formalmente a otro, puede reconocer la validez de ciertos actos o situaciones que emanan de ese Estado, como la validez de un tratado o la legalidad de una elección. Y es que un estado puede participar en una organización internacional como la OMS o la UNESCO con otro estado sin necesidad de un reconocimiento diplomático formal.

Un ejemplo clarificador de esta situación es Taiwán, quién en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este Estado, o más precisamente, la República de China (Taiwán), participa como un "territorio aduanero distinto" bajo el nombre de "Taipei Chino". Al haberse conferido este estatus permite a Taiwán ser miembro de la OMC a pesar de no ser reconocido diplomáticamente por la mayoría de los países, incluyendo a China continental, que considera a Taiwán como una provincia rebelde. Y sería precisamente esta la vía que planteamos a los Estados

³⁴ *Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo* | EUR-Lex. (s. f.).

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html>

³⁵ EUR LEX. 2018. *Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo*.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html>

miembros de la Unión Europea para usar en el contexto del Estado kosovar y su consecuente adhesión a la organización.

2. COSOBERANÍA.

2.1. Concepto de Cosoberanía.

Para comenzar a desglosar lo que conllevaría el fenómeno de la cosoberanía entre Kosovo y Serbia, se considera pertinente hacer una breve introducción. Para ello, debemos hacer alusión al término nuclear: la soberanía. Podemos comenzar por la premisa donde se entienda que la soberanía es la autoridad suprema dentro de un territorio. No debe comprenderse desde una perspectiva de violencia, sino desde un proceso de legitimación, puesto que es aquel componente fundamental que permite al Estado actuar con justificación, con una carga ligada al deber³⁶.

En segundo lugar, para cerrar este breve acercamiento sobre la soberanía debemos resaltar al territorio. La territorialidad es un hecho que se está dando por sentado a lo largo del siglo XXI, pero es una de las bases de la soberanía y es bastante compleja de abordar. El poder se manifiesta mediante las actuaciones que se ejercitan diariamente sobre un territorio, sobre cómo se gestionan las políticas y en el cómo se relacionan los Estados. Entrando a lo que es la cosoberanía puede entenderse como aquel procedimiento donde unos Estados se ponen de acuerdo en compartir territorio, poder, gestiones y población. De manera más informal, podemos declarar que es aquel proceso de fusión democrática y política mediante el cual dos Estados se van a comportar parcialmente como uno. En definitiva, la cosoberanía es una forma de compartir competencias gubernamentales, políticas y jurídicas mediante dos o más Estados que deciden compartir la autoridad, el poder y su legitimidad. Como consecuencia de ello, la limitación principal reside en ese deber de compartir, de dividir, apuntando hacia la obtención de un beneficio común.

No obstante, no es lo mismo que el federalismo debido a que no hay un poder central donde se deleguen una serie de competencias ni tampoco hay una Constitución de por medio que regule los límites. La cosoberanía depende de una serie de pactos de estabilización, debe de quedar claro que no es un sistema político consolidado. Más bien, la fórmula de la cosoberanía es un mecanismo diplomático y estratégico para llegar a ese punto de intersección.

El próximo punto que se tratará a fin de abordar la cosoberanía, será la bidireccionalidad de los conceptos entre Estado-Nación. Hay expertos en relaciones internacionales que ponen parte del foco en la relación Estado-nación. Para ello,

³⁶ Philpott, Daniel, "Sovereignty", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2024 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), URL = <https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/sovereignty/>

hemos de comprender las variantes modernas que han ido surgiendo tanto sobre el nacionalismo y en sus derivaciones teóricas. La identidad desde el lado constructivista puede concebirse como un proceso interno, como el producto de los conflictos en los propios países. Si lo entendemos desde la teoría sociológica, se debe entender al nacionalismo como un producto del colectivo. Asimismo, autores como el profesor de relaciones internacionales Federico Merke, han observado que la identidad nacional desde un prisma sociológico, se propaga con más “violencia” cuando las políticas extranjeras, como bien pueden ser las de la Unión Europea, resuenan en sociedades con características políticas tan complejas como lo son la serbia y la kosovar³⁷.

2.1.1. Relación Estado-Nación en Kosovo.

Este triángulo teórico Estado-Nación/Estado-Relaciones ejemplifica en parte el por qué de la dificultad de la integración de Kosovo en la UE. En este caso, podría encuadrarse a Kosovo en una concepción de estado nacionalista-civil francés. Básicamente, que el Estado precede a la conciencia nacional y en parte, podría decirse que es debido a que es un Estado joven, que lleva tomando realmente conciencia de su posición desde hace muy poco tiempo. Por ende, la principal tarea de Kosovo es la de crear un entorno civil donde asegurar la inclusión de su identidad y de sus civiles³⁸.

Adicionalmente, se ha demostrado que gran parte de los ex-integrantes yugoslavos se identifican con el sentimiento europeo. Como ya ha sido mencionado anteriormente, la reciente conformación del estado Kosovar complica dimensionalmente su integración en la comunidad europea. Por añadidura, el acceso a la UE supone una herramienta base con la que acercar notablemente a Kosovo hacia la plena independencia. Para ello, debe de trabajar para completar los requisitos necesarios para entrar en la UE (que serán detallados más adelante), la reconceptualización del Estado/nación y del significado de la propia soberanía³⁹.

2.2. Establecimiento de la soberanía

Como se ha ido exponiendo a lo largo del artículo, el concepto de soberanía clásica cada vez se está desdibujando más en nuestro actual contexto político. Cada vez se ve una mayor interdependencia en lo que a competencias estatales se refiere a niveles supranacionales. Hay diversos ejemplos en el plano europeo que nos dan una valiosa información sobre este tema: Irlanda del norte, el caso de Gibraltar o el

³⁷ Merke, F. (2007). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales. *Documento de Trabajo*.

³⁸ Soeren Keil & Bernhard Stahl (2023) *Between the Balkans and Europe: The State/Nation Problem in the Post-Yugoslav States*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17:2, 119-135. Para este párrafo se han utilizado: pp.120-125.

³⁹ *Ibidem*, pp.126-127.

de las localidades de Büsingen (Alemania) y Campione d'Italia. Ambos territorios ejercen una cosoberanía *de facto* que se ve ejemplificada a través de servicios y bienes públicos de manera cotidiana, véase con la educación, las transacciones o el transporte público⁴⁰.

2.2.1. Supuestos de Cosoberanía.

La isla de los Faisanes.

El único caso real que encontramos a día de hoy que refleja a la cosoberanía en su estado más puro es el de la **isla de los Faisanes**. La isla de los Faisanes es un pequeño islote fluvial que está situado en el cauce del río Bidasoa. El último tramo de este río hace frontera entre Francia y España. Por tanto, el islote se encuentra entre ambos países. La importancia de esta cosoberanía no reside tanto en una cuestión estratégica o militar. Más bien, es un islote que simboliza la paz entre Francia y España tras el fin de la Guerra de los Treinta años⁴¹. La confección del tratado que puso fin a la problemática, fue confeccionado de la mano de los primeros ministros del rey francés Luis XIV y el rey español Felipe IV. Dicho tratado fue firmado el 7 de noviembre de 1659 y se conoce como el Tratado de los Pirineos⁴². Paralelamente, el Tratado de 1659 tenía un problema sustancial que mermó su aplicación. Pues, no regulaba su jurisdicción de forma plena; no sé sabía que ley aplicar ni que país debía perseguir los delitos. Afortunadamente, este problema se vio resuelto tras la confección del Convenio franco-español de los Pirineos de 1901⁴³.

Finalmente en este convenio se estableció la manera en la que Francia y España iban a conseguir turnarse en el ejercicio de la cosoberanía. En el artículo 1, se determina que el turno de soberanía tendrá un período de seis meses y el comienzo sería establecido por azar. Es decir, en el año 1901 la capitania que revestía a la cosoberanía fue inaugurada por Francia porque lo echaron a suertes. Actualmente, la cosoberanía está establecida del siguiente modo: de agosto a enero es el turno de Francia y de febrero a julio es el turno de España.

⁴⁰ Jiménez García, M. D. (2023). *SOBERANÍA COMPARTIDA PARA GIBRALTAR. UNA POSIBLE SOLUCIÓN POST-BREXIT A LA CONTROVERSIA EN TORNO AL PEÑÓN*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

⁴¹ Moreno, Blas. (2019). ¿Cómo se gestiona la isla de los Faisanes, compartida entre España y Francia? *El orden mundial*.
<https://elordenmundial.com/como-se-gestiona-la-isla-de-los-faisanes-compartida-entre-espana-y-francia/>

⁴² Tratado de los Pirineos firmado el 7 de noviembre de 1659 entre España y Francia. (1659). *Archivo Histórico Nacional*. Gobierno de España, Ministerio de Cultura.
<https://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/contiene/5650540>

⁴³ Convenio entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la isla de los Faisanes, firmado en Bayona el 27 de marzo de 1901. (1901). Dipublico, derecho internacional.
<https://www.dipublico.org/109690/convenio-entre-espana-y-francia-reglamentando-la-jurisdiccion-en-la-isla-de-los-faisanes-firmado-en-bayona-el-27-de-marzo-de-1901/>

En los artículos 2 y 3 del Convenio de 1901 se ve reflejado un hecho bastante interesante que se podría aplicar a nuestro objeto de estudio. La idea principal es que los delincuentes españoles y franceses estarán a cargo de sus respectivos tribunales nacionales; mientras que los delincuentes extranjeros, serán procesados por el Estado que esté ejerciendo las competencias⁴⁴. Asimismo, a lo largo del Convenio se deja ver con bastante claridad la potestad de cada país a la hora de elegir el papel de las autoridades judiciales en cada caso así como también el papel que deben desempeñar a la hora de llevar a cabo las tareas pertinentes en aras de ejercer la cosoberanía de manera efectiva.

Lo expuesto anteriormente es bastante relevante porque nos permite entender el concepto de cosoberanía desde una perspectiva mucho más cercana. Es decir, el modelo de cosoberanía entre Kosovo y Serbia no tiene por qué ser rígido ni tiene por qué ser una división estricta de poderes. Puede verse como en el caso de la Isla de los Faisanes. Pueden llegar a un acuerdo eficaz donde cada potencia aplica sus políticas dependiendo del momento del año en el que se encuentren. Esto podría dejar una ventana abierta a que tanto Serbia como Kosovo puedan firmar un Convenio donde plasmar sus intereses y llegar a esa reciprocidad. Ciertamente, que el turnarse no tiene por qué hacerse de forma idéntica a este caso ya que nuestro objeto de estudio abarca diversos planos mucho más complejos. No obstante, sí que es cierto que es un modelo que permite repensar la estructura de Kosovo. Véase, en ser más flexibles en la política de fronteras, en tener controles de seguridad menos agresivos o en proporcionar una mayor facilidad a ciertas partes del pueblo kosovar en conseguir los requisitos necesarios para instalarse en el territorio.

Gibraltar.

La idea de establecer una cosoberanía con España junto con el territorio de **Gibraltar** venía resonando desde muchos años atrás. Cabe aclarar que no se llegó a aplicar y que actualmente no existe un modelo de cosoberanía. Más bien, es una variante de cosoberanía donde se negocia el tratamiento de ciertas acciones tanto por parte del estado inglés como del español. Todo ello, debe remontarse a la presentación de modelos con el gobierno de José María Aznar entre los años 2001-2002. Por otro lado, dicha intención comenzó a materializarse de forma tangencial a raíz del referéndum del 23 de junio de 2016 ya que en Gibraltar se obtuvo un 95,91% de votos a favor de la UE. Para entender todo esto, debemos recordar que las ideas base de este modelo pueden resumirse en tres: la transitoriedad (1), la nacionalidad británica y española (2) y el estatuto de autonomía

⁴⁴ Ibídem, artículos 2 y 3.

(3). Todo ello ejemplifica esa cooperación común de competencias que veníamos hablando, y que podría llevarse a cabo entre Kosovo y Serbia⁴⁵.

Desde que Reino Unido sale oficialmente del plano europeo el 1 de febrero de 2020, entra en vigor el Acuerdo de Retirada, firmado en 2018, que refleja el producto de una ardua negociación. Asimismo, en 2018, se firmaron cuatro *Memorándums de Entendimiento* que estuvieron vigentes hasta el 1 de enero de 2021, ya que entraron en vigor el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre . Por ello, consideramos necesario hacer un análisis comparativo de los acuerdos para tener un marco de referencia de lo que podría llevarse a cabo en un futuro entre serbios y kosovares⁴⁶.

En consecuencia, es por ello que consideramos apropiado recoger el hilo conductor de los cuatro memorandos que están anexados al Acuerdo de Retirada del Reino Unido de la Unión Europea. En el memorando de entendimiento sobre cooperación policial y aduanera se exponen puntos muy interesantes como puede ser el acaecimiento de una mayor compenetración entre instituciones policiales de cada Estado. Así podemos ver expuesto durante el texto pasajes como: “las partes declaran su profundo compromiso de colaborar estrechamente para la correcta aplicación de la legislación penal y aduanera a efectos de prevenir y luchar contra los delitos”⁴⁷.

En segunda instancia, se cierra la comunicación entre la policía de ambos estados. Y aquí, es coherente cuestionar qué pasaría con los derechos de los ciudadanos. En este segundo memorando se establece la existencia de una Comisión Coordinadora que velará por los derechos de los trabajadores regido por el Protocolo de Gibraltar. Trasladando dicha posibilidad a nuestros protagonistas, podría hablarse de un **protocolo** donde establezcan unos parámetros respecto a derechos de sus ciudadanos y así ser extrapolado a un acuerdo general, como es el caso de Reino Unido y la UE⁴⁸. En lo que concierne al tercer memorando se trata sobre materia medioambiental, que pese a no ser uno de los puntos claves de esta futura posible cosoberanía, también es un tema a tener en cuenta. Pues, establece

⁴⁵ Valle Gálvez, J. A. D. (2016). *Gibraltar, “año cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos-Madrid. pp.11-12.

⁴⁶ Jiménez García, M. D. (2023). *SOBERANÍA COMPARTIDA PARA GIBRALTAR. UNA POSIBLE SOLUCIÓN POST-BREXIT A LA CONTROVERSIA EN TORNO AL PEÑÓN*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. pp.18-20.

⁴⁷ Memorando de entendimiento sobre cooperación policial y aduanera. Ministerio Exterior de España. 25/11/2018.

<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20COOPERACI%3%93N%20POLICIAL%20Y%20ADUANERA.pdf>

⁴⁸ Memorando sobre los derechos de los ciudadanos. Ministerio Exterior de España. 25/11/2018.

<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20DERECHOS%20CIUDADANOS.pdf>

una serie de estándares generales para los desechos sólidos y líquidos que trata de generar una protección máxima para todos los ciudadanos⁴⁹.

El último punto esencial a destacar y quizás el que pueda inquietar más desde la perspectiva jurídico-política es: las relaciones patrimoniales y el régimen fiscal. ¿Cómo sería la forma más óptima de establecerlo? Un parámetro posible a seguir es el Tratado Fiscal firmado por España y Reino Unido el 4 de marzo de 2019. Se establece durante este texto consolidado temas de diverso calado que abarcan desde:

“Artículo 1. Protección de los intereses financieros y buena gobernanza fiscal”.

“Artículo 2. Residencia fiscal de las personas físicas y jurídicas, entidades y otros instrumentos o formas jurídicas”.

“Artículo 3. Cooperación administrativa en materia fiscal”.

“Artículo 4. Órganos de enlace” o “Artículo 5. Comité Conjunto de Coordinación”⁵⁰.

En última instancia y antes de cerrar este caso sui generis, debemos resaltar el último trato ocurrido en junio de 2025 ya que Reino Unido y la UE alcanzaron un acuerdo histórico sobre Gibraltar⁵¹. En este acuerdo, se recoge la supresión de las barreras físicas tanto sobre las personas como los bienes que circulen entre España y Gibraltar. Asimismo, se ha conseguido que el espacio Schengen, el mercado único y la aduana funcionen como en el resto de estados miembros. De esta manera, se garantiza la libertad a los ciudadanos que hacen vida en el territorio sin que ello dañe al estado de soberanía de Inglaterra y España.

Pese a que parezca utópico y bastante arriesgado, la UE debería crear un acuerdo similar con Serbia y Kosovo. Hay una necesidad imperante en crear un acuerdo o protocolo que permita un cambio paulatino en la frontera. Ciertamente, deben guardarse las distancias con la diferencia de la naturaleza de la frontera gibraltareña y la serbio-kosovar. No obstante, ello no excluye que no deba intentarse esta opción. Una manera de proceder podría ser la siguiente:

- Dejar claro que son mecanismos de cooperación técnica para que no haya problemas con la cuestión de la soberanía.

⁴⁹ Firma de los memorandos entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar. Comunicado 172. 29/11/2018.

https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICADOS/20181129_COMU172.aspx

⁵⁰ Acuerdo Internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con Gibraltar, hecho ad referendum en Madrid y Londres el 4 de marzo de 2019.

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-3947-consolidado.pdf>

⁵¹ CEOE. (2025). La Unión Europea y Reino Unido alcanzan un acuerdo histórico sobre Gibraltar.

<https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/union-europea/la-union-europea-y-reino-unido-alcanzan-un-acuerdo-historico-sobre>

- Dentro de este mecanismo de cooperación técnica, debe de haber un acuerdo donde participen Kosovo, Serbia, la UE y representantes de la KFOR.
- Este conjunto de autoridades permitirá que en el caso de que haya conflicto, pueda haber opción a un mecanismo de resolución de disputa rápida.
- Por tanto, los tres cambios principales sería: la existencia de controles conjuntos en pasos específicos con supervisión de la UE, la simplificación de la aduana (unificación de ventanilla serbio-kosovar) y que la libre circulación sea limitada pero al igual que ocurre con Gibraltar no haya una barrera física.

Irlanda e Irlanda del norte.

Como tercer caso sería coherente resaltar el de **Irlanda e Irlanda del norte**. A partir de 1910 un movimiento republicano cuya principal motivación era independizarse de Reino Unido comenzó a surgir en el sur de la isla. Ocho años más tarde, en 1918, el partido nacionalista ganó la mayoría de los escaños. Así daría comienzo a la guerra angloirlandesa o guerra de independencia que abarcó desde 1919 hasta 1921, guerra que permitió a los irlandeses alcanzar un gran grado de independencia mediante el Tratado Anglo Irlandés. No obstante, no sucedió lo mismo en la parte norte se produjo una bifurcación ideológica entre unionistas (aquellos que querían seguir con los lazos con Reino Unido) y nacionalistas (aquellos que anhelaban la unificación irlandesa)⁵². De esta forma, en 1925 un comité ratificó el límite de la separación comenzando a surgir unas políticas muy marcadas.

Pero, ¿cómo puede extrapolarse este caso a nuestro objeto de estudio? Pues, mediante el “Acuerdo del Viernes Santo”⁵³ de 1998 donde se ejemplifica a la perfección la posibilidad de cooperación transfronteriza entre dos territorios que mantienen su propia autonomía. De hecho, este acuerdo es el fiel reflejo de que un cambio histórico es posible si se llegan a unos términos comunes⁵⁴. Por otro lado, yendo al plano actual una actualización relevante ligada a la problemática irlandesa es el Protocolo del Norte de Irlanda que incumbe a ambas partes desde el Brexit. En este protocolo se establecen parámetros mercantiles, así como fronterizos y se permite a la UE modificarlos en favor de sus políticas y de las políticas de Irlanda⁵⁵.

⁵² Rizzo, J. M. (2012). ¿ Irlanda del Norte o el norte de Irlanda?. *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, 1-23.

⁵³ Cairn, Rocco. (2007). El Acuerdo de Viernes Santo y los Derechos Humanos. *Instituto de Derechos Humanos, Deusto*. pp.11-16

⁵⁴ The Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland. April 1998. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf

⁵⁵ European Council. The Protocol on Ireland and Northern Ireland explained. Last review: 11/1/2024 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom>

Estos hechos nos muestran la existencia de una cierta probabilidad sobre la posibilidad de una cosoberanía.

2.3. Modelo de cosoberanía.

Para bajar a tierra una posible cosoberanía debemos analizar de forma más concreta los cambios institucionales con el fin que sea posible obtener una eficacia notoria.

a) Consejo conjunto de Gobierno

En el punto que versa sobre el Consejo conjunto de gobierno pueden resaltarse tres elementos esenciales: la gestión de recursos compartidos, la forma de gobierno y los acuerdos fronterizos. Para que Belgrado y Kosovo puedan llegar a obtener un Consejo pertinente debe darse un acuerdo similar al de la Unificación Alemana, modelo que la UE ha intentado marcar durante los últimos años en diversos ámbitos.

Cierto es, que un requisito indispensable es la conformación del híbrido cooperación-autonomía puesto que Kosovo opta por una estructura de asociación donde prime la cooperación y Serbia por una comunidad donde prime la autonomía. Por ello, el punto de intersección debe dar a ambas capitales sus necesidades en el territorio pero de una manera complementaria y no excluyente⁵⁶. Pueden tomarse como puntos de referencia Tirol del Sur (Italia) o incluso la división de competencias en diversos territorios españoles como Navarra o el País Vasco. Adicionalment, más allá de definir la capacidad administrativa así como institucional, deben delimitarse muy bien las funciones que llevaría a cabo el Consejo, detallar de forma muy precisa el rol de cada miembro y el alcance de los poderes comprometidos.

¿Cómo puede asemejarse Sud Tirol con la problemática estudiada? Tras la Primera Guerra Mundial, Sud Tirol fue subdividida en tres partes lo que le dotó de una gran inestabilidad política y cultural, específicamente, respecto a Austria así como la parte alemana de Baviera. El núcleo realmente problemático en Sud Tirol es el choque entre la cultura austriaca e italiana. Asimismo, hasta finales del siglo XX no se pudo llegar a acuerdos realmente certeros y eficaces para paliar el problema⁵⁷. Pese a no haber obtenido los ciudadanos plena tranquilidad en este territorio, puede llegar a ser un buen ejemplo acerca de la trascendencia de la diplomacia en esta clase de conflictos.

⁵⁶Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties Europe Report N°269 | 2 April 2024, pp.17-18 <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-05/269-northern-kosovo-sovereignty.pdf>

⁵⁷ Burgueño Álvarez, G. (s.f.). El Sud-Tirol o Alto Adige en su proceso de problema europeo, pp.19-20 <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/33101rpi053083.pdf>

En lo que concierne a la forma de gobierno podría encuadrarse en una confederación dual en similitud con Suiza. En primera instancia, ha de aclararse que tanto Serbia como Kosovo se representarán como Estados soberanos, con sus propias constituciones, gobiernos y parlamentos. La figura de mandato deberá ser reflejada a través de la presidencia rotatoria por márgenes concretos temporales o mediante otro modelo más realista como puede ser el de la co-presidencia; se estaría argumentando un modelo de entes gubernamentales complejo y flexible. Puede entenderse por confederalismo una red de consejos administrativos cuyos miembros o delegados son electos en asambleas democráticas y populares. Al dotar a las asambleas de un poder directo a los ciudadanos, se estaría dando una oportunidad de invertir sobre las decisiones, de proporcionar una claridad así como una transparencia que sería clave para su posterior desarrollo.

Pese a parecer un comienzo improbable, puede ser un buen inicio en unas democracias tan inestables donde habría que diferenciar de forma tajante entre: creación de las políticas en sí mismas (papel que emanaría del pueblo) y una coordinación así como ejecución de las políticas adoptadas (papel que sería efectuado por el Consejo Federal). Este nexo es crucial para comprender esta situación como un puente de interdependencia de herramientas entre gobiernos. El confederalismo “es un modo de democratizar esa interdependencia sin traicionar el principio local”⁵⁸. Sin embargo, debe reiterarse el hecho de que aquí se traspasaría este modelo administrativo a las bases de la cosoberanía que han sido anteriormente expuestas.

Asimismo, no debemos perder de vista un ejemplo que afirma esta teoría del auge de la cultura de los derechos fundamentales, el federalismo y los elementos de la democracia refrendaria: Suiza. Este país ha demostrado ser un estado con un gran respeto hacia la libertad lingüística, tutor de las minorías junto con el derecho cultural colectivo. El ejercicio político en el sistema suizo se realiza mediante los *landsgemeinde*, asambleas ordinarias al aire libre con funciones relacionadas el plano legislativo junto al electoral⁵⁹. Paralelamente, es claro intuir que debe haber una intensa revisión en el ejercicio de la política ya que una de las debilidades principales de este sistema es lo endeble e inconexo que pueden llegar a ser los partidos políticos.

b) Capital Administrativa Dual.

Una vez establecida la forma general de gobierno, debemos apuntar hacia la estructura de la capital. Debemos partir de la idea de un “sistema doble” ya que en el norte de Kosovo se hace referencia a la coexistencia de estructuras de gobierno

⁵⁸ Boockin, M (1990). El significado de Confederalismo, n° 20 de la revista Green Perspectives. <https://es.anarchistlibraries.net/library/murray-bookchin-el-significado-de-confederalismo>

⁵⁹ González-Auriol, J. A. (2006). Suiza: sistema político y Constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (18), 542-546.

mixtas en los cuatro municipios del norte. Por ejemplo, en ámbitos como el gobierno municipal, hay sistemas establecidos donde cada uno tiene su propio sitio web y los residentes pueden obtener documentos tanto serbios como kosovares⁶⁰.

Por otro lado, está el hecho de que Serbia ha mostrado tener una mayor presencia en el norte controlando la mayoría de las escuelas así como la atención médica. Paralelamente, Kosovo ostenta el poder de la policía junto con los tribunales. El problema reside en que los sistemas son legalmente independientes, y por consecuencia, invisibles. Por ende, una solución sería crear una *capital administrativa dual* donde se puedan almacenar los datos de todos los ciudadanos de una manera única y todos puedan acceder a los medios de forma equitativa.

c) Fuerzas de Seguridad Integrales.

Este tercer “cajón” va a estar protagonizado por un pilar fundamental: la seguridad. Es sabido que Serbia ha movido de forma reiterada sus fuerzas armadas cerca de la frontera con Kosovo, siendo la más remarcable recientemente en septiembre de 2023. De forma paulatina Kosovo se ha visto obligado a desplegar cada vez más policía especial, tales como unidades albanesas de forma muy blindada⁶¹.

Por ello, se han tenido que dar una serie de soluciones como la implementación de la KFOR, que es la fuerza de la OTAN para Kosovo. Por suerte, la percepción que tienen los ciudadanos del norte sobre la KFOR es favorable y es por ello, con fin de buscar una unidad debe darse una mayor fuerza a esta entidad policial e incluso redireccionar el sentido de las iniciativas para que sea una entidad única compuesta por serbios y albaneses kosovares. Adicionalmente, esta unidad debe trabajar para desmontar los grupos paramilitares Serbios que son los que producen una gran inestabilidad en las fuerzas de seguridad.

d) Representación Internacional (formulación de los acuerdos, cómo debería de darse la imagen internacional...).

La UE ha estado poniendo durante los últimos años un gran esfuerzo diplomático a fin de tratar de paliar el conflicto serbio-kosovar y poder disipar de forma final las tensiones edificadas en el norte de Kosovo. Puede situarse parte de este auge a raíz del mes de agosto de 2022 donde se obtuvieron resultados que provenían de Febrero de 2023. Básicamente, se dio un acuerdo donde la UE anunció que los dos países han llegado a una cierta normalización para el camino de ambas potencias. Como ya se ha mencionado con anterioridad, este acuerdo posee su inspiración en el tratado de 1972 de la Unificación Alemana⁶².

⁶⁰Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties Europe Report N°269 | 2 April 2024 pp.3-4

⁶¹ Íbidem, pp.7-8

⁶² Íbidem, pp.17-18

De hecho, la génesis de este acuerdo originado en 2023, declararon tanto Serbia como Kosovo una mayor proximidad hacia la ONU. Asimismo, esto acerca a Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España a un camino de acuerdo respecto a la aceptación de ambos territorios en el marco europeo pese a no reconocerlas de forma directa. Pues, en cierto modo mostraron una cierta aprobación para que el acuerdo tuviese eficacia.

Entre las distintas estipulaciones que se concordaron puede destacarse que Kosovo prometió un nivel apropiado de nivel de acción en el nivel político-social. Por otro lado, en la perspectiva religiosa se decidió que iba a formalizar el estatus de la iglesia ortodoxa serbia y por ende, le va a ir proporcionando parcialmente un lugar a la minoría Serbia cuya residencia se sitúa en el norte. Asimismo, en lo que respecta a la soberanía en Kosovo, Serbia ha prometido no bloquear a Kosovo en ninguna otra alianza internacional y también ha accedido a reconocer los documentos, pasaportes, o diplomas de los ciudadanos kosovares. Esto es de suma importancia porque sienta un precedente fundamental para entender la posibilidad de la creación del sistema de confederación propuesto con anterioridad.

Paralelamente, Kurti, el presidente actual de Kosovo demanda un modelo similar al que existe hoy día en Croacia donde la comunidad Serbia se ve limitada. Propone una visión para un modelo no-territorial que ofrece servicios bajo las leyes del gobierno. Pese a estas complicaciones, tanto EEUU como EU han tratado de emitir convenios y tratados donde se permite ya la aprobación de la existencia de ONGS junto con asociaciones en Kosovo, denotando cierta eficacia de la diplomacia ejercida durante los últimos años en este lugar tan controversial⁶³.

3. ENTRADA EN BLOQUE

3.1. Introducción y contexto histórico

Para analizar la posibilidad de entrada en bloque de los países balcánicos, se procederá a hacer una comparativa con lo ocurrido con la Antigua Yugoslavia. La Antigua Yugoslavia fue un Estado ubicado en el sudeste de Europa que existió hasta el año 1992. Este Estado, tras su disolución dio lugar a la configuración de los países: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y de manera controvertida, Kosovo. Desde ese momento, todos estos países independientes han tratado de acceder a la Unión Europea. Sin embargo, exceptuando Eslovenia y Croacia ha resultado muy complicado para ellos poder avanzar en el proceso de adhesión. Es por ello, que en éste documento, se

⁶³ *Ibidem*, pp.19-20

va a tratar desde un punto de vista jurídico, la posibilidad de que Kosovo y Serbia, así como el resto de los Estados pertenecientes a la Antigua Yugoslavia entren a la unión europea en bloque, tal y como ocurrió con los países miembros de la URSS.

⁶⁴

Para tratar esta posibilidad, hay que comprender primero por qué existe tanta dificultad para que esto ocurra. Yugoslavia se formó en el año 1918 como una Monarquía, tras la derrota de los imperios centrales en la I Guerra Mundial. El nuevo Gobierno, trata desde el principio de cohesionar política y económicamente el país, tarea difícil debido a la gran diversidad de nacionalidades y religiones, así como la gran diferencia que había entre las distintas regiones en relación al desarrollo económico, por poner un ejemplo, en el norte el analfabetismo rondaba el 10% y en el sur supera el 80%. Sin embargo, lo que era simplemente una tarea difícil, se acabó convirtiendo en un conflicto interno.

En el año 1928, se produjeron las primeras tensiones entre el nacionalismo serbio y el resto de nacionalidades tras el asesinato de Stjepan Radic, que era el líder del partido campesino croata y como consecuencia de ello, el propio rey lleva a cabo un golpe de estado contra el mismo, derogando la Constitución y gobernando de forma dictatorial. Lo más importante de este acontecimiento es que Alejandro I decretó una nueva organización territorial obviando las nacionalidades históricas y focalizando a Serbia como el eje de todo Yugoslavia, invadido por el anhelo de lograr de nuevo una *Gran Serbia*.⁶⁵

Alejandro I finalmente fue asesinado en 1934, en Marsella, por un búlgaro con la ayuda de facciones croatas en el exilio. A él le sucedió su hijo Pedro II pero debido a que era muy joven para gobernar, el príncipe Pablo gobernó el país hasta 1941, cuando hubo un golpe de Estado a causa de su política pro-alemana, por lo que Pedro II accedió de manera anticipada al trono.

El golpe supone un desafío de la población contra Adolf Hitler, que a partir de ese momento se decide a tomar el control de Yugoslavia para apartarla de la Unión Soviética. Así, se puede decir que el Reino de Yugoslavia desaparece de facto el 6 de abril de 1941, cuando la Alemania nazi bombardea Belgrado y el país es invadido por Alemania, Italia, Bulgaria, Hungría y Rumanía.

Es tras esta ocupación cuando surge la figura de Tito que refundó, organizó y dirigió a los Partisanos en una lucha encarnizada frente a los nazis hasta que fueron derrotados y se gestó la nueva Yugoslavia Socialista, más unida que nunca. No

⁶⁴Observatorio UAB. Introducción histórica al conflicto de Kosovo.

<https://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/kosovo/analisi/introduccion.htm#inici>

⁶⁵ Cueto, José Carlos.2021. Por qué se desintegró Yugoslavia. *BBC News Mundo*.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57318555>

obstante, tras más de tres décadas de un orden pacífico en Yugoslavia, la muerte de Tito terminó con lo que muchos yugoslavos y occidentales veían como la principal fuerza unificadora del país. Su muerte provocó el ascenso de partidos nacionalistas en Serbia que nuevamente querían formar una Gran Serbia, lo que provocó desacuerdo con Croacia y Eslovenia. Los albaneses por su parte, que conformaban la mayoría en Kosovo también se enfrentaron a los serbios y recibieron el apoyo de Croacia y Eslovenia. Éstos, acabarían por independizarse pese al rechazo serbio. Posteriormente, también lo hicieron los bosnios y macedonios, así como Montenegro, aprovechando la inestabilidad, y Serbia quedaría sometida a la ONU hasta 1995.⁶⁶

Realmente, como aclaración, esta independencia por parte de estos Estados se está haciendo sobre Serbia pese a que el conjunto de estados se denomina Yugoslavia. Era Serbia la que quería la unificación por un mero afán territorialista. Finalmente surge el estado de Kosovo tras independizarse de Serbia, pero con reconocimiento internacional limitado.

En cualquier caso, esto nos pone de manifiesto la extraña y conflictiva relación que hay en esta región.

3.2. Concepto de entrada en bloque.

⁶⁷La entrada en bloque es una estrategia de integración regional que plantea la posibilidad de que varios Estados accedan simultáneamente a una organización internacional, en este caso la Unión Europea, mediante un único proceso negociador o a través de procedimientos coordinados. Esta fórmula difiere de los procesos tradicionales de adhesión, en los que cada país avanza de forma individual, en función de sus propios méritos y cronograma. En el caso específico de los Estados surgidos de la disolución de la antigua Yugoslavia, la entrada en bloque se conceptualiza como una herramienta jurídica, diplomática y geopolítica que permitiría superar los bloqueos mutuos y las disputas bilaterales heredadas de los conflictos de los años noventa, y favorecer una integración conjunta en el espacio europeo.

Desde una perspectiva jurídica, esta modalidad se sostiene sobre el principio de flexibilidad del Derecho de la Unión, que permite adaptar los mecanismos de adhesión a contextos regionales específicos. Asimismo, responde al principio

⁶⁶ ONU. Yugoslavia y Estados sucesores: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Eslovenia.

<https://www.un.org/es/about-us/member-states/yugoslavia>

⁶⁷ Lex Europa. 2012. Tratado de la Unión Europea, versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/D OC_1&format=PDF

político de estabilización y asociación regional que ya orienta las relaciones de la UE con los Balcanes Occidentales a través de los Acuerdos de Estabilización y Asociación. De hecho, la propia Comisión Europea ha promovido en distintas ocasiones la idea de una "perspectiva europea para los Balcanes Occidentales", abriendo la puerta a enfoques colectivos que reconozcan la interdependencia histórica, política y económica entre estos países.

Aplicado al caso de los países ex yugoslavos que aún no forman parte de la UE —Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte y Kosovo—, el concepto de entrada en bloque se presenta como una vía práctica y excepcional.⁶⁸

3.2.1. Requisitos para la entrada en bloque.

Para que se produzca la entrada en bloque de los estados de la antigua Yugoslavia que no son miembros, es decir, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo*, vamos a abordar si podrían hacerlo individualmente.

“Cualquier país europeo puede solicitar su ingreso en la Unión si respeta los valores democráticos de la UE y se compromete a promoverlos”. - Comisión Europea. ⁶⁹

El primer paso es que el país cumpla con los criterios de adhesión definidos en el Consejo Europeo de Copenhague en 1993. Los países que deseen adherirse deben tener:

- Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- Una economía de mercado operativa y la capacidad de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado en la UE;
- La capacidad de asumir y aplicar eficazmente las obligaciones de la adhesión, incluida la adhesión a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Sin embargo, en el caso de los Balcanes Occidentales, se establecieron unas condiciones adicionales en el denominado *“Proceso de Estabilización y de Asociación”*⁷⁰, que tratan sobre la cooperación regional y las relaciones de buena

⁶⁸European Commission. 2025. Conditions for membership.

https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en

⁶⁹ Cramon-Taubade. 2022. Informe de 2022 sobre Kosovo. *EPRS, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.*

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATA\(2023\)747113_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATA(2023)747113_ES.pdf)

⁷⁰ EUR LEX. 2025. Proceso de Estabilización y Asociación.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

vecindad que se exige en la región. La UE se compromete por tanto a colaborar con estos países para que puedan cumplir con estos requisitos, supervisando los avances. Para cumplir con estos requisitos de adhesión, se pone en marcha un proceso de tres fases y una vez se completa, se considera que el país está preparado para unirse a la UE. Tanto Bosnia, Montenegro, Macedonia y Serbia se encuentran actualmente en alguna fase de este proceso, por lo que su entrada a la UE es algo bastante probable si todo sigue su curso. Kosovo por su parte es un candidato potencial reconocido por la UE, pero que plantea un problema.

3.2.2. El problema Kosovar para el acceso a la Unión Europea.

El problema fundamental es que Kosovo no está reconocido, en primer lugar, por cinco miembros de la UE: España, Grecia, Chipre, Rumanía y Eslovaquia. Además, ni Serbia ni Bosnia reconocen a Kosovo, por lo que si entran a la UE ya serían siete los países miembros que no reconocen el país. Por consiguiente, es necesario recalcar que en el *Tratado de la Unión Europea* no hay ningún artículo que establezca expresamente la obligatoriedad de que el reconocimiento por parte de los miembros sea imprescindible, sin embargo, la falta de reconocimiento crea obstáculos ineludibles, tanto prácticos como políticos muy significativos, que dificultan el proceso de adhesión para Kosovo en tres facetas fundamentales;

⁷¹Los Criterios de Copenhague: Ya mencionados, son criterios indispensables y la falta de reconocimiento complica indiscutiblemente la evaluación de estos criterios.

La Unanimidad en la Decisión: La unanimidad de los Estados miembros sí es un requisito esencial por lo que cualquier Estado miembro que no reconozca al país candidato podría bloquear su adhesión.

Las Relaciones Bilaterales: Las relaciones pacíficas y cooperativas con los Estados miembros existentes son esenciales. La falta de reconocimiento puede impactar negativamente en estas relaciones.

3.3. Mecanismo jurídico para la entrada en bloque con Kosovo a la Unión Europea.

Como hemos establecido, Kosovo se enfrenta a dos negativas para su adhesión: 1) Cinco países ya miembros no reconocen su soberanía; 2) Serbia, (de quién declaró

⁷¹ Unión Europea. 2025. Ampliación de la UE.

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_es

la independencia) se encuentra más avanzado en el proceso de adhesión, lo que implica que, si ésta se materializa, la unanimidad en la decisión ya sí que definitivamente se volvería algo utópico para Kosovo. Por tanto, la entrada en bloque posibilita solventar ambos problemas

3.3.1. Primer conflicto: la solución al problema del reconocimiento de Kosovo.

Para que se produzca la entrada de Kosovo junto con el resto de países, hay que abordar ambos problemas mencionados. En primer lugar, lograr la positiva de los países ya miembros. La mayoría de éstos países ya han reconocido, aunque no expresamente, la existencia de Kosovo como estado soberano. España ha aceptado los pasaportes kosovares; Grecia ha permitido la apertura de oficinas comerciales de Kosovo en Grecia, así como apoyar proyectos de desarrollo en Kosovo; Rumanía y Eslovaquia por su parte también han participado en eventos diplomáticos conjuntos; al igual que Chipre (*algo que ya se ha abordado en profundidad en el apartado 1.4, titulado; **“Reconocimiento tácito o de facto por parte de los Estados”***). Por tanto, no es descabellado pensar que si éstos países ya ponen de manifiesto su cooperación e intención de normalizar relaciones diplomáticas, no se opongan a la entrada de Kosovo, sobre todo si ésta se postula como la única forma para que el resto de los países de los Balcanes Occidentales también se adhieran, algo que sí que quieren

El hecho es que estos Gobiernos parecen recientemente más dispuestos a admitir cierta presencia oficial en Kosovo, un paso recientemente anunciado, en el caso de España, por el ex-secretario de Estado de la UE, Juan González Barba, en un seminario organizado por el Real Instituto Elcano en noviembre de 2021 delante de la ministra serbia de integración europea. Hacer ese avance normalizador se explicaría fundamentalmente (en un contexto de cierta relajación del conflicto independentista catalán) por la combinación de las presiones diplomáticas que España sigue recibiendo de EEUU y de sus principales socios europeos, y por el convencimiento propio de que es necesario poder hablar y escuchar a todos los actores para ejercer algo más de protagonismo en los Balcanes Occidentales. Estos objetivos también lo persiguen los otros cuatro países y es que las presiones del resto de la UE parecen estar surtiendo su efecto en lo referente al reconocimiento, o por lo menos, la tolerancia de la existencia de Kosovo como estado soberano algo que podrá dar lugar a que no se interpongan con respecto a su adhesión.

3.3.2. Segundo conflicto: el problema de Serbia y Kosovo en el proceso de adhesión.

En segundo lugar, la entrada en bloque de la antigua Yugoslavia a la UE se postula como la manera más asequible para que la entrada de Kosovo se produzca ya que si Serbia y Kosovo ingresaran a la Unión Europea simultáneamente, Serbia no

podría bloquear la adhesión de Kosovo ya que no sería un miembro hasta que también lo sea Kosovo. En definitiva, se trata de una solución pragmática que sortea los obstáculos del reconocimiento serbio, ya que ambos países entrarían al mismo tiempo, impidiendo que uno bloquee al otro en el proceso de adhesión. Serbia accedería a que esto se produzca en un clima de presiones por parte de sus vecinos balcánicos y el resto de Europa, así como por convencimiento propio de que el único camino que tienen para el avance financiero, militar, tecnológico, educativo, jurídico, científico, etc; es la adhesión a la UE.

Precedente de éste mecanismo jurídico donde se integran a la UE una gran cantidad de países simultáneamente ya se produjo en el año 2004: tres antiguas repúblicas soviéticas (Estonia, Letonia y Lituania) y cuatro antiguos satélites de la URSS (Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia), accedieron a la UE el 1 de mayo de 2004. En este caso, el sacrificio por parte de la UE fue gigante: se gastaron más de 550 millones de euros en el trabajo de adhesión de éstos países, tratando de que cumplan con los requisitos de los Acuerdos de Copenhague. Sin embargo, este gasto se veía motivado por el afán de reunificación del pueblo europeo y la creación de un espacio político y económico más grande y cohesionado. Es imposible no encontrar similitudes entre este caso y el que se está perpetrando en la Antigua Yugoslavia. Ésta región es el último enclave europeo por anexionarse a la UE y como decía Charles Michel, *"El futuro de los Balcanes Occidentales está en nuestra Unión"*, subrayando la determinación de la UE para acoger a estos países.

Como consecuencia, dicho esto, parece coger fuerza la teoría de que la entrada en bloque de Bosnia, Montenegro, Serbia, Macedonia y Kosovo es una opción más que viable. Por un lado esquiva la negativa serbia ya que no puede interponerse a la adhesión de Kosovo y por otro lado sirve como fuente de motivación para que los países que no reconocen a Kosovo prioricen lo que significaría la definitiva unificación del continente europeo. Este conflicto de intereses, sumado al hecho de que ya están reconociendo a Kosovo tácitamente da a entender que en una balanza, no les afecta lo suficiente la entrada de Kosovo a la UE, como para sacrificar la entrada de Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Macedonia del Norte.

3.3.3. Necesidad de lograr una igualdad en el proceso de adhesión para todos los Estados.

Por último, cabe recalcar que este mecanismo jurídico de entrada en bloque por parte de estos 5 estados se postula como un recurso que exige que los cinco se encuentren en la misma fase del proceso de adhesión. Es decir, todos ellos individualmente deben primero cumplir con los estándares de adhesión, ya mencionados. Ésto viene a decir que la entrada en bloque no permite a ninguno de ellos saltarse fases en el proceso de adhesión, sino que deben trabajar y cooperar

con la UE para cumplir los estándares. Ésto plantea quizás una nueva negativa y es la necesidad de ralentizar a los países más avanzados en este proceso para que así los otros les alcancen. No obstante, ésto no debe resultar un inconveniente si se plantea de modo contrario, es decir, que se agilicen los esfuerzos por parte de la UE en los países que quizás están más retrasados en dicho proceso. Nuevamente, en 2004 se produjo una situación prácticamente idéntica de modo que, lógicamente, los 10 países que entraron no se encontraban en la misma fase en el proceso de adhesión y la UE, movida por la reunificación de Europa, sacrificó tiempo y dinero para que todos pudieran acceder al mismo tiempo. Por ejemplo, en este caso, Bosnia y Herzegovina todavía se encuentra muy obsoleta en términos de justicia y corrupción; Macedonia necesita avanzar en el fortalecimiento de instituciones democráticas; y así se produce con prácticamente todos los países de los Balcanes Occidentales.

De esta manera, en octubre del año 2024, la Unión Europea inició un proceso denominado '*Growth Plan for the Western Balkans*', con el objetivo precisamente de solventar el atraso general que tienen estos países y que así puedan acceder a la UE cumpliendo con los estándares exigidos. El Plan tiene como objeto (citando la página oficial de la UE):

- *Integrar a los socios de los Balcanes Occidentales en el mercado único de la UE,*
- *Impulsar la cooperación económica regional*
- *Profundizar en las reformas relacionadas con la UE*
- *Aumentar la financiación de la preadhesión para acelerar la convergencia socioeconómica de los Balcanes Occidentales con la UE.*

Este proyecto va destinado también a Kosovo

El Plan de Crecimiento incentiva los preparativos de los socios de la ampliación para la adhesión a la UE, adelantando algunos de sus beneficios antes de la integración en la UE. Esto, a su vez, debería acelerar significativamente la velocidad del proceso de ampliación y el crecimiento de sus economías.

La convergencia económica es un elemento esencial para acercar a los socios de los Balcanes Occidentales a la UE. La falta de convergencia es un problema importante para la región de los Balcanes Occidentales; actualmente se sitúa en torno al 35% del nivel medio de la UE. El Plan de Crecimiento puede duplicar el tamaño de las economías de los Balcanes Occidentales en la próxima década. Para apoyar este proceso se adoptó un nuevo instrumento financiero de 6.000 millones de euros, el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales, para el periodo 2024-2027.

No obstante, lo más importante de lo ya mencionado se encuentra precisamente en la introducción del Comunicado que anuncia este nuevo proyecto, que dice así: *Russia's war of aggression against Ukraine illustrates once again the need for a determined geostrategic investment in a stable, strong and united Europe*. Lo cierto es, que esto reafirma como para las grandes potencias europeas, la entrada de todos los países de los Balcanes no es solo un mero proyecto de ampliación territorial sino que está motivado por el hecho de que la ampliación supondrá la integración al bloque occidental de una zona bastante afín a Rusia. La entrada de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea tendría varias implicaciones muy negativas para Rusia; desde una pérdida de influencia irreparable, hasta un impacto negativo para la economía rusa, ya que estos países no tendrían la dependencia económica que tienen de ella. Básicamente, las potencias europeas no solo quieren que accedan estos países por el beneficio propio, sino sobre todo por el impacto tan negativo que supondría para Rusia.

En definitiva, cabe por tanto destacar que la entrada en bloque de los estados de los Balcanes Occidentales es un mecanismo muy viable para la entrada de Kosovo a la UE, sobre todo si se aborda desde las dos negativas que tiene Kosovo para la adhesión. En referencia al conflicto serbio, no podrían, en ningún caso, prohibir la adhesión de Kosovo ya que están entrando de manera simultánea. En segundo lugar, respecto de los países ya miembros que se oponen a su entrada, estos son: España, Chipre, Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia; conviene destacar en primer lugar que el reconocimiento de todos los estados miembros no aparece recogido en la legislación, si bien es un aspecto fundamental ya que existe el derecho de veto. De esta manera, no es necesario que reconozcan a Kosovo como un estado soberano, sino sólo tolerar su existencia en la UE. Esta tolerancia se ha puesto ya de manifiesto en acontecimientos diplomáticos donde han participado tanto Kosovo como los cinco países que no lo reconocen. Véase por ejemplo el AEA, firmado por Kosovo y la UE, o el programa Erasmus+ y Horizon 2020. A estos precedentes cabe incorporarles la indudable motivación que supone para la UE (y por tanto para estos países también) la definitiva unificación de toda Europa en un bloque común.

3.4. Reforzar el mecanismo con presiones diplomáticas.

En el caso de que la tolerancia no se produzca incluso a sabiendas de lo mencionado, la UE, influenciada por la importancia de que estos países accedan a la UE, podría ejercer presiones diplomáticas. Existe también precedente de sanciones económicas a países de la UE por la propia UE. En 2022, la UE decide suspender el pago de 6300 millones de euros debido a las medidas correctoras parciales por parte de Hungría. Algo similar ocurrió en 2020 con Polonia donde, ante la preocupación sobre el Estado de Derecho y democracia, se suspendieron fondos. Es por ello que queda evidenciado cómo la UE no teme sancionar a países miembros si con ello garantiza un bien mejor. Es decir, movido por la importancia

que supone la entrada del bloque balcánico en la UE, ésta podría forzar a estos países a reconocerlo. Ahora la cuestión sería determinar si una campaña coordinada de presiones frente a cinco países miembros sería algo que la UE realmente haría. Lo lógico sería responder que no, dado que la UE tiende a buscar soluciones diplomáticas y consensuadas entre sus miembros. Sin embargo, basar la respuesta a esta pregunta en función a la historia reciente de la UE es un tanto egoísta ya que no hay referencia alguna de que la disputa fundamental de que un Estado entre (o no) a la UE sea el reconocimiento de sus miembros. Es por ello que ante una situación extraordinaria, se plantea la posibilidad de medidas extraordinarias. Por tanto, como consecuencia de que en abstracto, la única posibilidad de que entren 5 países a la UE es en bloque, y para ello solo hace falta que no haya rechazo por parte de cinco países, la imposición de medidas sancionadoras y de presión conjunta deja de postularse como algo utópico sino como algo más que posible y sobre todo, efectivo.

En síntesis, con cooperación entre la UE y estos países para primero cumplir con los estándares de adhesión, la entrada en bloque por parte de Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Serbia, Macedonia del Norte y Montenegro es indiscutiblemente un mecanismo jurídico más que posible, que se postula como la forma más asequible para la entrada de Kosovo con las dificultades que presenta. Ésto se debe a dos motivos fundamentales: 1) Esquiva la negativa serbia, que no puede oponerse ya que no es miembro y 2) Los países que no reconocen Kosovo, por razones de presión política y beneficio propio (de modo que este mecanismo incluye la adhesión de otros cuatro países) no van a interponerse.

4. CONCLUSIONES.

En aras de realizar una conclusión completa, debe partirse de la base donde se comprenda al proceso de integración de Kosovo en la Unión Europea en un plano protagonizado y condicionado por una serie de obstáculos políticos-jurídicos que dificultan de forma notable una adhesión plena e individual. Entre estas vicisitudes, destacan la ausencia de reconocimiento unánime por parte de los Estados miembros de la UE, la falta de consenso internacional sobre su estatus, y la fragilidad en ciertos aspectos de su soberanía interna. Por otro lado, el análisis realizado, nos lleva a determinar que el reconocimiento funcional junto con el mecanismo de entrada en bloque de los Balcanes Occidentales se presenta como la vía más factible, realista y constructiva. De hecho, esta vía es muy útil para garantizar un progreso del proyecto en la propia región serbia permitiendo a su vez la acción efectiva de Kosovo.

En efecto, como se ha ido demostrando a lo largo de este trabajo, no puede esperarse un consenso inmediato ni un reconocimiento pleno por parte de todos los países europeos. En contraste, existen vías alternativas, válidas jurídicamente y ya en funcionamiento, que permiten avanzar hacia su integración. Kosovo ha logrado

un reconocimiento funcional como sujeto de Derecho Internacional: ha firmado tratados, participa en organizaciones europeas y mantiene relaciones bilaterales con numerosos Estados. Este reconocimiento se da de facto, si bien limitado en efectos jurídicos, pero es una herramienta que sirve para construir una participación activa en el escenario internacional. La firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE, su presencia en foros comunitarios o la aceptación de su pasaporte en el espacio Schengen son pruebas claras de este reconocimiento progresivo.

De esta forma, se ha demostrado que el reconocimiento no es un componente absoluto para llevar a cabo la acción de competencias internacionales. Ello ocurre en otros casos, véase con Taiwán o la RASD. En esencia, lo que se demuestra en el caso kosovar, es que prima la efectividad sobre la forma. La consolidación de su soberanía a través de actos propios y su aceptación en la práctica internacional confirman su estatus funcional como Estado.

Por tanto, la clave no está en forzar un reconocimiento formal unánime, sino en fortalecer la vía del reconocimiento práctico, como puede ser la materialización de acuerdos jurídicos con Serbia y promover una política común dentro de la UE que permita su integración sin necesidad de alcanzar una unanimidad. El reconocimiento, entendido como un proceso, no como un acto puntual, ya está en marcha, y debe ser apoyado. En consecuencia, establecemos que dicho mecanismo tiene la capacidad de sortear los principales obstáculos jurídicos y diplomáticos que enfrenta Kosovo. En primer lugar, evita que los países que no reconocen su independencia — recordemos que estos son España, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y Chipre— se vean forzados a modificar oficialmente su postura. En segundo lugar, abre la puerta a que el proceso de integración se base en criterios funcionales, como la cooperación regional, la adopción del acervo comunitario y el cumplimiento de estándares democráticos, apagando en cierta forma el debate sobre el estatus definitivo. En tercer lugar, consigue reforzar el principio de estabilidad en los Balcanes al promover dinámicas de colaboración entre los países de la región, evitando una jerarquización que podría reavivar tensiones históricas.

En otro orden de ideas, en lo referente a la cosoberanía, hemos analizado su viabilidad como modelo alternativo de gestión compartida entre Serbia y Kosovo. Si bien reconocemos que su implementación requeriría un alto nivel de acuerdo político y una arquitectura institucional compleja, valoramos su potencial como fórmula transicional o complementaria en el marco de la preadhesión. Es decir, como una segunda posibilidad bastante utópica y como una opción que serviría en una realidad mucho mejor a la actual. Existen precedentes en Europa —como el de la Isla de los faisanes en cosoberanía y otras variantes como lo son los casos de Gibraltar, Irlanda del Norte o Sudtirolo— que demuestran la tanto la eficacia como la diversidad de fórmulas de soberanía compartida. Sin embargo, hemos de recalcar que es una construcción puramente teórica con casi nula aplicabilidad.

Por ende, subrayamos que, ante la imposibilidad actual de una solución plenamente satisfactoria para todas las partes, la entrada en bloque junto con el reconocimiento funcional representan no solo una opción técnica viable, sino una oportunidad estratégica. La puesta en marcha de la entrada en bloque brindará la obtención de un medio para que la Unión Europea reitere su compromiso con la estabilidad, la inclusión y la unidad del continente. Asimismo, esta iniciativa permite avanzar sin requerir unanimidad sobre la situación de Kosovo, promoviendo una lógica integradora que prioriza la cooperación regional frente a la confrontación diplomática. En consecuencia, nos mantenemos en la idea de que el futuro de Kosovo en Europa no debe depender únicamente de su reconocimiento formal como Estado, sino de su capacidad para integrarse, colaborar y cumplir con los valores y principios fundamentales de la Unión.

4.1 Conclusión y revisión jurídica.

Ulteriormente, antes de cerrar de forma definitiva este artículo, creemos pertinente hacer una revisión sobre las distintas soluciones jurídicas. Como se ha ido exponiendo a lo largo de todo el artículo, Kosovo no podría entrar de forma directa en la Unión Europea sin el reconocimiento formal de España, Rumania, Grecia o Eslovaquia. Es por ello, que es necesario considerar una serie de iniciativas legales ciertamente creativas.

A) RECONOCIMIENTO FUNCIONAL.

La primera opción, ya expuesta anteriormente, es la del reconocimiento funcional. Recordemos que mediante este tipo de reconocimiento, las consecuencias jurídico-políticas como la aprobación de tratados, el uso de pasaporte u otro tipo de acuerdos de índole económica, pueden llegar a equipararse a las que se ocasionan a través de un reconocimiento expreso. Como se hace referencia en el punto 1.4, uno de los ejemplos más emblemáticos es el caso de Taiwán y China. No obstante, yendo más allá de la superficie de los acuerdos comerciales, debe estudiarse el papel de distintas potencias como EEUU, Canadá, Reino Unido o Japón, que han estado contribuyendo a la existencia de Taiwán como estado pese a no reconocer su existencia de forma directa⁷².

En concreto, se profundizará en el caso de los Estados Unidos. A finales de los años 70, EEUU reconocía a la República Popular de China, incluyendo al territorio taiwanés como propiamente chino. Todo ello fue derivando en una situación diplomática bastante compleja que llevó a distintos cortes estadounidenses a fallar sobre la soberanía de Taiwán. Es relevante y aplicable al caso de Kosovo debido a que acontecieron numerosos acuerdos aún vigentes. Ejemplo de ello, es la Ley de

⁷² Pasha L. Hsieh. (2007). *An Unrecognized State in Foreign and International Courts: The Case of the Republic of China on Taiwan*. Michigan Journal of International Law. Volume 28, Issue 4. pp.765-813.

Relaciones con Taiwán (1979)⁷³ que permite acuerdos de materias diversas como la militar, política o cultural. Que exista esta posibilidad entre potencias tan grandes como lo son Taiwán y los Estados Unidos nos permite imaginar la idea de que Kosovo puede llegar a negociar de la misma forma con los distintos actores europeos.

Otro caso que puede servir de ejemplo es el de Palestina y su relación con Naciones Unidas. Palestina es considerado un *Estado Observador Permanente no miembro*. Este estatus le permite participar en todos los procedimientos de la Organización como presentar mociones, ejercer el derecho de réplica o plantear mociones de procedimiento. Ulteriormente, no puede participar en aquellas votaciones relacionadas con el Consejo de Seguridad o la Asamblea General⁷⁴. La situación tan peculiar de Palestina puede servir como argumento frente a las instituciones de la Unión Europea en pos de generar una serie de dinámicas de negociación más flexibles, intuitivas y en abrir una puerta distinta para aquellos candidatos que quieran formar parte de la Unión.

B) FÓRMULA NEUTRAL DE ENTRADA

Al hilo de lo expuesto anteriormente, puede proponerse una fórmula neutra alternativa similar a la que ha sostenido la ONU con Palestina durante todo este tiempo. Claro está, que dicha fórmula neutra deberá ser construida a través de la Unión Europea. La base de esta *fórmula neutra* reside en dejar abierta la posibilidad sobre el estatus de reconocimiento de Kosovo. Pues, ello logrará evitar conflictos con España, Chipre, Grecia, Rumanía o Eslovaquia ya que les permitirá adoptar distintas posturas alternativas con el país como sucede en el caso de la ONU con Palestina. Pese a que suene absurda la propuesta, hay evidencias que demuestran que el tratamiento de la UE hacia Kosovo no ha sido, ni es mucho menos distante. Es por ello, que el único cambio sustancial que se produciría sería la formalización de todo el proceso.

El embajador de Kosovo en Inglaterra, Dren Doli, y la profesora de la Universidad de Ámsterdam Zamira Xhaferri⁷⁵ argumentan que el acercamiento de Kosovo a la comunidad europea no ha minado la cohesión de los estados miembros. Por tanto, el argumento de que aceptar a Kosovo de forma oficial en la Unión Europea supondría un distanciamiento inmanente parece no tener toda la fuerza que podría

⁷³ *Ibíd*em, pp.774-782.

⁷⁴ Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Explicación del estatus de Palestina en la ONU*. Recuperado en línea el 26/8/2025. URL: <https://news.un.org/es/story/2024/04/1529141>

⁷⁵ Doli D, Xhaferri Z. (2025). The Shapes of Neutrality. EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path. *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2025:1-16.

doi:10.1017/err.2025.25

<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/shapes-of-neutrality-eu-enlargement-engagement-and-kosovos-european-path>

parecer⁷⁶. Pues, las relaciones entre Kosovo y la Unión Europea se remontan hasta 1999. Desde 1999 hasta 2008 deben ser remarcadas dos etapas: en primera instancia, a través de la Resolución 1244. Ciertamente es, que la UE no tuvo concedida ningún tipo de autoridad por parte de Naciones Unidas, pero ello no le impidió poder establecer un plan de ayuda hacia Kosovo en la reconstrucción post-bélica⁷⁷. En segundo lugar, hay que destacar el proceso de Estabilización y de Asociación⁷⁸ promovido a raíz de los 2000 para paliar tensiones en los países balcánicos. De hecho, se ha demostrado que este plan ha liberado de forma notable la relación kosovar pese a que Kosovo no fuese incluido en el plan hasta 2016.

Asimismo, cabe resaltar que durante los años 2007 y 2008 la UE llevó a cabo el Plan Ahtisaari⁷⁹. Marti Ahtisaari, un enviado especial de la ONU, previó un plan de independencia donde la idea era establecer una soberanía supervisada y donde Kosovo se vería planteado como un estado multiétnico⁸⁰. Pese a que Serbia y los cinco países se opusiesen a su implementación, la UE hizo oídos sordos y siguió hacia adelante. Por ende, ello denota una vez más la posibilidad de que las negociaciones en la cuestión kosovar puedan avanzar.

Paralelamente, antes de cerrar esta cuestión debemos ser claros en el “plan” jurídico que deberá seguirse para la entrada de Kosovo:

1. Así como sucedió en el año 2016 tras el Acuerdo de Estabilización entre la UE y Kosovo, la Comisión puede establecer una serie de iniciativas para reforzar la relación entre Kosovo y los 27. Estas reuniones deberán de hacerse también en el Consejo de la Unión Europea y en el Consejo Europeo para estar cohesionados.
2. Como segundo paso se propone la realización de sesiones mensuales para llegar a un Acuerdo de separación entre la relación de la propia Unión con

⁷⁶ Doli D, Xhaferri Z. (2025). The Shapes of Neutrality. EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path. *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2025:pp.1.
doi:10.1017/err.2025.25

<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/shapes-of-neutrality-eu-enlargement-engagement-and-kosovos-european-path>

⁷⁷ *Ibidem*, pp.4-5.

⁷⁸ EUR-Lex. (2000). Proceso de Estabilización y Asociación.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

⁷⁹ Doli D, Xhaferri Z. (2025). The Shapes of Neutrality. EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path. *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2025:pp.1.
doi:10.1017/err.2025.25: pp.8-9.

<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/shapes-of-neutrality-eu-enlargement-engagement-and-kosovos-european-path>

⁸⁰ Organización de las Naciones Unidas. (2007). *ONU presenta plan de estatuto para Kosovo*. Recuperado en línea el 27/8/2025. URL: <https://news.un.org/es/story/2007/02/1097011>

Kosovo y de Kosovo con los estados miembros. Pues, permitir esta laxitud en el modo de reconocimiento, permitirá la integración de Kosovo a la par que la inamovilidad estratégica de aquellos países como Grecia, Chipre, Eslovaquia, España y Rumanía. Asimismo, esta fórmula neutra aunque diplomática impedirá que potencias externas como Rusia o China quisieran entrar en conflicto.

3. Como ya se ha ido exponiendo durante el artículo, estas negociaciones deberán hacerse en bloque junto a Serbia, Macedonia del Norte, Montenegro y Albania.
4. Como último paso, proponemos la creación de un Protocolo Kosovo.

C) ENTRADA EN BLOQUE

En este escenario, la entrada en bloque de los Balcanes Occidentales se postula como el escenario más factible para la entrada de Kosovo a la UE. Este mecanismo esquiva el obstáculo referente al reconocimiento por parte de los Estados Miembros como consecuencia de que esa negativa se verá atenuada ante la posibilidad de entrada del resto de países, como Serbia, Montenegro, Macedonia del Norte o Bosnia y Herzegovina, cuyo ingreso corresponde al compromiso de estabilización y asociación⁸¹ ya asumido por la Unión. Por tanto, el artículo 49⁸² del TUE deja de convertirse en un impedimento sino en una negociación donde las relaciones bilaterales se verán supeditadas al interés común europeo⁸³

Con la ampliación del año 2004, se mostró la flexibilidad del Derecho de la Unión en el que se adaptó los criterios de adhesión para facilitar la entrada simultánea de diez Estados. Por tanto, la integración conjunta de los Estados en los Balcanes Occidentales asegura y facilita que todos ellos alcancen los estándares requeridos para el acceso a la Unión. Tanto los estándares del Estado de derecho, democracia o mercado único se verán más fácilmente alcanzados si se hace de manera conjunta, tal y como se prevé en los Criterios de Copenhague⁸⁴ y en el Proceso de Estabilización y Asociación.

Asimismo, la entrada en bloque responde a una lógica de equilibrio político y diplomático. Por un lado, Serbia no podría oponerse a la adhesión de Kosovo al no ser aún miembro de la UE, y por otro, los Estados que actualmente no reconocen a Kosovo encontrarían incentivos suficientes para no bloquear el acceso colectivo, ya que la paralización supondría también el perjuicio de otros países balcánicos con los que sí mantienen estrechas relaciones. Este marco genera un efecto de presión

⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

⁸² EUR-Lex (síntesis — adhesión, Artículo 49 TUE)

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-european-union-joining-the-eu.html>

⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>

⁸⁴ <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/-Criterios-de-Copenhague.aspx>

positiva: aceptar la adhesión en bloque no implica reconocer explícitamente a Kosovo como Estado, pero sí consolidar un esquema de cooperación funcional que ha sido admitido en otros contextos internacionales.

En consecuencia, la entrada en bloque se configura como la solución más pragmática y jurídicamente sólida para la integración de Kosovo. No se trata de un atajo que debilite las exigencias de adhesión, sino de un mecanismo que armoniza las tensiones diplomáticas con el principio de unidad europea. Al permitir la incorporación simultánea de los Estados balcánicos, la UE no solo reafirma su compromiso con la estabilidad regional, sino que también envía un mensaje inequívoco de inclusión y de superación de disputas históricas mediante el Derecho.

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con Gibraltar, hecho ad referendum en Madrid y Londres el 4 de marzo de 2019.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-3947-consolidado.pdf>

Burgueño Álvarez, G. (s.f.). El Sud-Tirol o Alto Adige en su proceso de problema europeo, pp.19-20
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/33101rpi053083.pdf>

Boockin, M (1990). El significado de Confederalismo, n° 20 de la revista Green Perspectives.
<https://es.anarchistlibraries.net/library/murray-bookchin-el-significado-de-confederalismo>

Caira, Rocco. (2007). El Acuerdo de Viernes Santo y los Derechos Humanos. *Instituto de Derechos Humanos, Deusto*.
<http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho45.pdf>

Cramon-Taubade. 2022. Informe de 2022 sobre Kosovo. *EPRS, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATA\(2023\)747113_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATA(2023)747113_ES.pdf)

CEOE. (2025). La Unión Europea y Reino Unido alcanzan un acuerdo histórico sobre Gibraltar.

<https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/union-europea/la-union-europea-y-reino-unido-al-canizan-un-acuerdo-historico-sobre>

Cueto, José Carlos. 2021. Por qué se desintegró Yugoslavia. *BBC News Mundo*.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57318555>

CIJ. 2010. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la declaración unilateral de independencia de Kosovo
<https://www.dipublico.org/cij/doc/180.pdf>

Consejo Europeo y el Consejo de la UE. 2023. Kosovo: el Consejo da luz verde a la exención de visado. 9/3/2023.
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/09/kosovo-council-gives-green-light-to-visa-free-travel/>

Convenio entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la isla de los Faisanes, firmado en Bayona el 27 de marzo de 1901. (1901). Dipublico, derecho internacional.
<https://www.dipublico.org/109690/convenio-entre-espana-y-francia-reglamentando-la-jurisdiccion-en-la-isla-de-los-faisanes-firmado-en-bayona-el-27-de-marzo-de-1901/>

Doli D, Xhaferri Z. (2025). The Shapes of Neutrality. EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path. *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2025:1-16. doi:10.1017/err.2025.25
<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/s-hapes-of-neutrality-eu-enlargement-engagement-and-kosovos-european-path>

El reconocimiento internacional (capítulo VII), Universidad Autónoma de Madrid.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3262/8.pdf>

El acuerdo Belgrado-Pristina sobre la denominación: una oportunidad de oro para la UE. (2012). CIDOB.
<https://www.cidob.org/publicaciones/el-acuerdo-belgrado-pristina-sobre-la-denominacion-una-oportunidad-de-oro-para-la-ue>

Espada, C. G., & Hortal, M. J. C. (2013). Acuerdo, de 19 de abril de 2013, sobre los principios que rigen la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea. *Revista española de derecho internacional*, 65(2), 341-349.

EUR-Lex. (2000). Proceso de Estabilización y Asociación.
<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

EUR LEX. 2018. *Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo*.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html>

EUR LEX. 2025. Proceso de Estabilización y Asociación.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

European Council. 2024. The Protocol on Ireland and Northern Ireland explained. Last review: 11/1/2024

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom>

European Commission. 2025. Conditions for membership.

https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en

Ferrero-Turrión, R. (2022). LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS BALCANES: EL NO-RECONOCIMIENTO DE KÓSOVO POR ESPAÑA: España. *Tiempo de Paz*, 144, 22–29.

Firma de los memorandos entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar. Comunicado 172. 29/11/2018.

https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICADOS/20181129_COMU172.aspx

González-Auriol, J. A. (2006). Suiza: sistema político y Constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (18), 542-546.

Jiménez García, M. D. (2023). *SOBERANÍA COMPARTIDA PARA GIBRALTAR. UNA POSIBLE SOLUCIÓN POST-BREXIT A LA CONTROVERSIA EN TORNO AL PEÑÓN*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Jiménez Piernas, Carlos. (2011). LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL Y DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE KOSOVO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA. *Revista Española de Derecho Internacional* (23), pp.29-54.

Jorovic, Alexander. 2023. *¿Qué países no reconocen a Kosovo y cuáles son sus razones?* *Sputnik Mundo*.

<https://noticiaslatam.lat/20230108/que-paises-no-reconocen-a-kosovo-y-cuales-son-sus-razones-1134440114.html>

Júnior, A. D. R., & Carnesella, G. (2017). El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a

la "Opinión Consultiva Kosovo"(1933-2010). *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17, 513-546.

Kosovo: From paper to practice: Kosovo must keep its commitments to domestic violence survivors: Executive summary. Amnesty International. 31/8/2023.
<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/kosovo/>

Llanos Mansilla, H. (2007). El Reconocimiento del Estado. *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público. Tomo II. Volumen 1. En Jurídica de Chile (Eds.)*, pp-71-80.
<https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/38972>

Lex Europa. 2012. Tratado de la Unión Europea, versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

Mangas Martín, Araceli. (2010). Asamblea General de las Naciones Unidas (. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo (pp. 32-33)
<https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/08/texto-Dict-esp%C3%B1ol-res-AG-kosovoN1046984.pdf>

Memorando de entendimiento sobre cooperación policial y aduanera. Ministerio Exterior de España. 25/11/2018.
<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20COOPERACI%c3%93N%20POLICIAL%20Y%20ADUANERA.pdf>

Memorando sobre los derechos de los ciudadanos. Ministerio Exterior de España. 25/11/2018.
<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20DERECHOS%20CIUDADANOS.pdf>

Merke, F. (2007). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales. *Documento de Trabajo*.

Micic Täger, Alexander. (2009). EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS Y LA ACCIÓN COLECTIVA: LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA ESTATAL. *Revista Pléyade* (3) pp.172-201.

Moreno, Blas. (2019). ¿Cómo se gestiona la isla de los Faisanes, compartida entre España y Francia? *El orden mundial*.
<https://elordenmundial.com/como-se-gestiona-la-isla-de-los-faisanes-compartida-entre-espana-y-francia/>

Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties Europe Report N°269 | 2 April 2024, pp.17-18
<https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-05/269-northern-kosovo-sovereignty.pdf>

Observatorio UAB. Introducción histórica al conflicto de Kosovo.
<https://www.solidaritat.uab.edu/observatori/esp/kosovo/analisi/introduccion.htm#inici>

ONU. Yugoslavia y Estados sucesores: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Eslovenia.
<https://www.un.org/es/about-us/member-states/yugoslavia>

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *ONU presenta plan de estatuto para Kosovo*. Recuperado en línea el 27/8/2025. URL:
<https://news.un.org/es/story/2007/02/1097011>

Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Explicación del estatus de Palestina en la ONU*. Recuperado en línea el 26/8/2025.
URL:<https://news.un.org/es/story/2024/04/1529141>

Pasha L. Hsieh. (2007). *An Unrecognized State in Foreign and International Courts: The Case of the Republic of China on Taiwan*. Michigan Journal of International Law. Volume 28, Issue 4. pp.765-813.

Pursals, G. (2024). España debería reconocer a Kosovo. *El Independiente*.
<https://www.elindependiente.com/opinion/2024/04/07/espana-deberia-reconocer-a-kosovo/>

Philpott, Daniel, "Sovereignty", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2024 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), URL =
<<https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/sovereignty/>>

Rey, M. (2024, 8 enero). España acepta el pasaporte de Kosovo sin reconocer su independencia: ¿qué implica esta decisión? *RTVE.es*.
<https://www.rtve.es/noticias/20240108/espana-acepta-pasaporte-kosovo-sin-reconocer-independencia/2470659.shtml>

Rizzo, J. M. (2012). ¿Irlanda del Norte o el norte de Irlanda?. *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, 1-23.

SER. (2022). ¿Qué países reconocen a Taiwán como estado independiente? *Cadena SER*.
<https://cadenaser.com/nacional/2022/08/04/que-paises-reconocen-a-taiwan-como-es-tado-independiente-la-escueta-lista-de-enemigos-declarados-de-china-cadena-ser/>

Serbia. Amnistía Internacional, España.
<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais> (Consultado el 30/4/2025).

Sbunker. 2023. *El asterisco que desaparece: Evolución del enfoque de la Unión Europea sobre Kosovo*. (2023, 8 octubre). Global Voices En Español.
<https://es.globalvoices.org/2023/10/09/el-asterisco-que-desaparece-evolucion-del-enfoque-de-la-union-europea-sobre-kosovo/>

Soeren Keil & Bernhard Stahl (2023) *Between the Balkans and Europe: The State/Nation Problem in the Post-Yugoslav States*, Journal of Intervention and Statebuilding, 17:2, 119-135.

Torrecilla, E. (s.f). España y el no reconocimiento a la independencia de Kosovo. *Academia Edu*.

The Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland. April
[1998.ssets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf)

Tratado de los Pirineos firmado el 7 de noviembre de 1659 entre España y Francia. (1659). *Archivo Histórico Nacional*. Gobierno de España, Ministerio de Cultura.
<https://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/contiene/5650540>

Valle Gálvez, J. A. D. (2016). *Gibraltar, "año cero": Brexit, soberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos-Madrid. pp.11-12.

Vázquez, Rosa. (s.f). El reconocimiento internacional del Estado de Kosovo, *Revistas AFESE*, pp.70-87.

<https://www.afese.com/img/revistas/revista58/kosovo.pdf>

Unión Europea. 2025. Ampliación de la UE.
https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_es

Webmaster. (2024). *Reconocimientos de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD)*. Sáhara Occidental.
<https://saharaoccidental.es/sahara/reconocimientos-de-la-rasd/>

LOS MECANISMOS JURÍDICOS NECESARIOS PARA LA ADHESIÓN DE KOSOVO A LA UNIÓN EUROPEA



Trabajo de investigación de Carolina Atienza Aragón, Carlos Bravo Pérez y Yolanda Torres Claros

Facultad de Derecho, Grado en Derecho.
Profesorado: María del Pilar Rangel Rojas Universidad
de Málaga

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la viabilidad de los distintos mecanismos jurídicos que refieren a la adhesión del Estado kosovar desde un punto de vista jurídico. Se examinan los criterios legales exigidos por el Derecho Internacional Público, los desafíos derivados del reconocimiento parcial de su soberanía o de la denominada “entrada en bloque”. Se concluye que, si bien existen fundamentos jurídicos que permiten considerar viable la adhesión, su efectividad está condicionada por factores políticos internos y externos, así como por la voluntad de los Estados miembros.

ABSTRACT

This paper analyzes the legal mechanisms required to enable Kosovo's future accession to the European Union, from a legal point of view. It examines the legal criteria imposed by the public international law, the challenges arising from the partial recognition of its sovereignty or the so-called block entry. It concludes that while there are legal foundations for Kosovo's accession, their effectiveness depends on both internal reforms and the political will of Member States.

1.	INTERNATIONAL RECOGNITION OF A STATE	4
1.1.	International Recognition of Kosovo	5
1.1.1.	Kosovo's Declaration of Independence.....	5
1.1.2.	The Importance of the Principles of Sovereignty and Territorial Integrity	6
1.2.	Other Recognitions of Statehood in Situations Similar to that of Kosovo.....	10
1.3.	Tacit or De Facto Recognition by States	11
1.3.1.	Annex of Agreements with Serbia.....	14
1.3.2.	Agreement between Kosovo and the European Union	16
1.3.2.1.	Stabilisation and Association Agreement with Kosovo.....	18
1.4.	Functional Recognition of a State	18
2.	CO-SOVEREIGNTY	20
2.1.	Concept of Co-sovereignty	20
2.1.1.	Relationship between State and Nation in Kosovo.....	21
2.2.	<i>Establishment of Co-sovereignty</i>	21
2.2.1.	Cases of Co-sovereignty	22
2.3.	Model of Co-sovereignty.....	27
3.	BLOCK ACCESSION	32
3.1.	Introduction and Historical Context	32
3.2.	Definition and Legal Basis of Block Accession	33
3.2.1.	Requirements for Block Accession	34
3.2.2.	The Kosovar Problem in Relation to Accession to the European Union	35
3.3.	Legal Mechanism for the Block Accession of Kosovo to the European Union	36
3.3.1.	First Conflict: The Solution to the Problem of the Recognition of Kosovo....	36
3.3.2.	The Need to Achieve Equality in the Accession Process for All States.....	37
3.4.	Strengthening the Mechanism through Diplomatic Pressure.....	39
4.	CONCLUSIONS	41
4.1.	Legal Conclusion and Review.....	42

INTRODUCTION

In order to provide an introduction as faithful as possible to the study, we consider it highly pertinent to outline the key points. The general thesis we put forward is that a State may be regarded as such without the need for full recognition. Although this might initially appear to be a daring proposition, it will be substantiated by reference to fundamental notions such as that of the State, and the practical consequences stemming from its recognition. Likewise, we shall address the historical-political background that frames this conflict, in order to develop a series of arguments supporting our general thesis.

First, reference may be made to the principles of sovereignty and territorial integrity, taking as a key document the United Nations Security Council¹ Resolution 1244. Furthermore, we shall seek to explain, with a degree of rigour, the different forms of recognition that exist, namely tacit recognition and functional recognition. It should therefore be emphasised that the principal position adopted here is that of functional recognition, which will be developed later.

Secondly, we shall consider a rather particular possibility: co-sovereignty. This second block will be divided into three sections. Initially, a definition of co-sovereignty *per se* will be provided. Subsequently, we shall address the concept of the Nation-State extrapolated to the case of Kosovo in order to understand the necessity of this option; thirdly, we shall examine the possibility of establishing a form of co-sovereignty, drawing on various precedents such as Northern Ireland, Gibraltar, or South Tyrol. Finally, we shall endeavour to set out a hypothetical model based on co-sovereignty.

Lastly, we shall continue our analysis with what we regard as the second most feasible path, which complements functional recognition, towards the integration of Kosovo into the European Union project: block accession together with the other countries of the Western Balkans. This section also represents the core of the paper, as it allows us to propose a legal and political solution that overcomes the obstacles arising from the lack of unanimous recognition. First, we shall consider the historical and regulatory background of this strategy, taking as a starting point the experience of the former Yugoslav republics. Next, we shall set out the requirements imposed by the European Union for accession, taking into account both the Copenhagen criteria and the regional specificities that justify differentiated treatment. We shall then examine the legal mechanism that could render such collective accession possible, underlining the usefulness of functional recognition and the role that the EU may play as a facilitator of integration processes in politically sensitive contexts. In this way, we aim to

¹ United Nations Security Council, Resolution 1244 (1999), adopted by the Security Council at its 4011th meeting, held on 10 June 1999, S/RES/1244 (1999), 10 June 1999, available at: <https://www.refworld.org/es/leg/resol/csonu/1999/es/29013> [accessed 30 August 2025].

demonstrate that block accession not only avoids institutional stagnation, but also provides a pragmatic formula that respects the plurality of positions among Member States and strengthens continental stability.

Finally, it should be noted that the conclusion will provide an exhaustive review of the legal solutions that may be applied in the future.

1. INTERNATIONAL RECOGNITION OF A STATE

Recognition is defined as *‘‘a unilateral act whereby one or more States expressly or tacitly declare that they consider a political unit which exists de facto, and which itself considers itself a State, to be a State endowed with the rights and obligations inherent to such condition².

The constitutive elements of a State are fourfold: its territory, which constitutes the spatial basis upon which jurisdiction is exercised, and which must be stable and defined; its population, forming the personal basis, i.e. the bond of nationality; the political organisation, i.e. the power capable of ensuring the performance of State functions both internally and internationally; and finally, international recognition. The latter element is controversial within legal doctrine, and has acquired particular relevance in the case of Kosovo.

Hence, contemporary Italian doctrine affirms that international law does not condition the processes of formation, consolidation, and extinction of States. Rather, States are understood as effective and independent politico-territorial organizations, capable of exercising exclusive governmental authority and maintaining independent and equal relations with other States at the international level. It is therefore understood that the existence of a political organization constitutes the central principle for a State to be regarded as such within the international arena³.

Nevertheless, the effective capacity to participate in international relations is increasingly an indicator of the full effectiveness of statehood, with the result that internal sovereignty is not the sole criterion for defining a state entity. For this reason, any politico-territorial organization which obtains broad recognition by the international community is considered a State, thereby participating as a member of international organizations, concluding treaties, and receiving and sending diplomatic representatives — in short, an entity fully engaged in international life. When

² Llanos Mansilla, H. *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, Vol. II, Vol. 1. Jurídica de Chile (Eds.), *El Reconocimiento del Estado*, pp. 71-80 (2007).

³ Júnior, A. D. R., & Carnesella, G., ‘‘El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la ‘Opinión Consultiva Kosovo’ (1933-2010),’’ *Anuario mexicano de derecho internacional* 17 (2017), pp. 513–546.

discussing the legal nature of entities that receive only partial recognition from the international community, the case of Kosovo inevitably comes to mind. Accordingly, it cannot be denied that recognition plays a crucial role in shaping consensus among actors within the international legal order⁴.

1.1. International Recognition of Kosovo

1.1.1. Kosovo's Declaration of Independence

Kosovo's declaration of independence from Serbia was promulgated on 17 February 2008 by the Assembly of Kosovo, with a unanimous quorum. According to the pertinent passages of the declaration, its authors, *"gathered in an extraordinary session on 17 February 2008 in Pristina, the capital of Kosovo"* (first paragraph of the preamble), *"recalling the years of negotiations between Belgrade and Pristina sponsored by the international community in relation to the question of Kosovo's future political status"* and *"regretting that no mutually acceptable status agreement could be reached"* (tenth and eleventh paragraphs of the preamble), were *"determined to resolve the status of Kosovo in order to provide [its] people with a clear vision of [its] future, overcome the conflicts of the past and fully realise the democratic potential of [its] society"* (thirteenth paragraph of the preamble).

The operative part of the declaration of independence of 17 February 2008 was drafted as follows:

"1. We, the democratically elected leaders of our people, hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign State. This declaration reflects the will of our people and is fully in accordance with the recommendations of the United Nations Special Envoy, Martti Ahtisaari, and his Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement. 2. We declare that Kosovo is a democratic, secular and multi-ethnic republic, guided by the principles of non-discrimination and equal protection under the law. We will protect and promote the rights of all communities in Kosovo and create the necessary conditions for their effective participation in political and decision-making processes. ... 5. We express our gratitude for the continued support of the international community for our democratic development through the international presences established in Kosovo based on United Nations Security Council Resolution 1244 (1999). We request and welcome a civilian international presence to supervise our implementation of the Ahtisaari Plan and a rule of law mission led by the European Union. ... 9. We hereby undertake the international obligations of Kosovo, including those assumed on our behalf by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). We hereby affirm, clearly, specifically and irrevocably, that Kosovo shall be legally bound to respect the provisions contained in this

⁴ Ibidem.

declaration, in particular those obligations incumbent upon it under the Ahtisaari Plan ... We publicly declare that all States are entitled to invoke this declaration.”⁵

As has been mentioned, the declaration of independence was approved by 109 of the 120 members of the Assembly of Kosovo, including the Prime Minister and the President of Kosovo (who was not a member of the Assembly). The ten members representing the Serbian community of Kosovo and one member representing the Gorani community chose not to attend the session. After the adoption of the declaration, the Republic of Serbia informed the Secretary-General that it had taken a decision declaring the act a forced and unilateral secession of a part of Serbian territory, with no legal effect in Serbia or in international law (S/PV.5839; Report of the Secretary-General on UNMIK, S/2008/211).⁶

The International Court of Justice concluded that the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, contrary to the assertions of some States that refuse to recognise Kosovo as a State. Nor did it breach Security Council Resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently, the adoption of that declaration contravened no applicable norm of international law.⁷

The international response was diverse, and the global community remains divided on the question of Kosovo’s international recognition. On the day following the declaration, the United States recognized Kosovo’s independence, and over subsequent years a total of 110 UN Member States, as well as Taiwan, followed suit. Among them were 23 EU Member States, including France, Germany, and Italy. Beyond the EU, China, alongside Russia, has positioned itself in support of Serbia.⁸

1.1.2. The Importance of the Principles of Sovereignty and Territorial Integrity

According to Professor of International Law Carlos Jiménez Piernas, the response provided by the International Court of Justice concerning the scope of the principles of sovereignty and territorial integrity of peoples is practically devoid of substance.⁹ The advisory opinion requested by the United Nations General Assembly should be

⁵ Mangas Martín, Araceli, *Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, UN General Assembly (2010), pp. 32–33.

⁶ *Ibidem*, pp. 33.

⁷ *Ibidem*, pp. 48.

⁸ Torrecilla, E., *España y el no reconocimiento a la independencia de Kosovo*, p. 5.

⁹ Jiménez Piernas, Carlos, “Los principios de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la opinión consultiva sobre Kosovo: una oportunidad perdida,” *Revista Española de Derecho Internacional*, no. 23 (2011), pp. 29–54.

regarded as non-binding; however, this does not imply that it is entirely devoid of authority.

This scenario of authority may perhaps be considered from the perspective of the EU Member States. In other words, everything expressed by the Security Council together with the International Court of Justice carries explicit legal weight. The genesis of this argument must be centred around the Unilateral Declaration of Independence of Kosovo on 17 February 2008, along with *“the Court having missed the opportunity, in this matter, to address with due rigour the limits and the relationship between the structural principles.”*

In order to provide conceptual rigour to the notion of an advisory opinion, we must first ascertain the position adopted by the ICJ regarding the question referred to it by the General Assembly: “Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”¹⁰ It should be recalled that the ICJ remained silent on the principles of sovereignty, territorial integrity, and self-determination of peoples. This silence is not without reason, as becomes apparent in paragraphs 50 to 56 of the advisory opinion. In the first instance, the Court’s response may be described as innocuous and insubstantial, for it evades the real problem by assuming that the unilateral declaration of independence did not emanate from the provisional self-governing institutions of Kosovo in 2008/2009 nor from Resolution 1244.

Another of the legal lacunae left unresolved by the ICJ concerns its interpretative stance. The Court refrained entirely from pronouncing on this matter, leaving a clear sense of legal uncertainty in relation to the conflict. That said, the ICJ also acknowledged a lack of legitimacy regarding the authority of recognition in Kosovo, since it determined that the declaration had been undertaken merely by a group of private individuals rather than by recognized institutions. “For it was an act carried out by private persons, invoking aspects and circumstances that nominally militated in favor of their conclusion, namely: in the original Albanian text there is no evidence that the declaration of independence emanated from the Assembly of Kosovo; the text of the declaration was signed by all elected members present (109 out of 120), together with the President of Kosovo, who was not a member of the Assembly; and the declaration was not transmitted to the Special Representative of the UN Secretary-General for official publication.”¹¹

¹⁰ Ibidem, pp. 33–34.

¹¹ Jiménez Piernas, Carlos (2011). “The Principles of Sovereignty and Territorial Integrity and of the Self-Determination of Peoples in the Advisory Opinion on Kosovo: A Missed Opportunity,” *Revista Española de Derecho Internacional*, 23, pp. 29–54. Pages cited: 38–39.

1.1.3. The Link of Authority between the Security Council and the European Union

Although the main object of this paper is to analyse the possibility of Kosovo's accession to the EU, it is necessary to fill the legal gaps left unresolved following the Unilateral Declaration of Independence. One such gap, as already noted, is the absence of a clear connection between the United Nations and the EU. Therefore, one of the essential ways to ensure that the accession process is complete and not fragile is to create a secure bridge between these two organizations.

First, the impact of the United Nations Security Council (UNSC) on collective action itself must be assessed. Though it may appear trivial, this is a key component of the framework that allows us to approach our objective. One theory that reinforces the "intervention" of the Security Council is that it has demonstrably exerted a significant influence on international relations and has considerably permeated the sovereignty of certain States¹² (Micic, 2009, p.172). This entire line of reasoning should be framed within the perspective of neoliberalism, which, unlike the neorealist current, argues that international organizations indeed possess a genuine capacity for action (Micic, 2009, p.176)¹³.

1.1.4. The Scope of Resolution 1244

United Nations Security Council Resolution 1244, adopted on 10 June 1999, constitutes a fundamental document in the recent history of the Balkans. It was passed in the context of the armed conflict in Kosovo, which pitted Yugoslav forces (dominated by Serbia) against Kosovar Albanian rebels of the KLA, and subsequently against NATO military intervention. The principal objective of this resolution was to bring the conflict to an end, protect the civilian population, and establish the foundations for lasting peace in the region.

The resolution explicitly refers to the need to guarantee Kosovo "*substantial autonomy*" and "*meaningful self-government*." This may be interpreted as a recognition that Kosovo required a differentiated political status from Serbia, given the severity of the conflict and the complete rupture between the two parties. Such an interpretation must be situated within a post-conflict context, in which the term "*substantial autonomy*" cannot be understood as mere decentralisation within Serbia, but rather as a step towards self-determination in accordance with international law. Although the expression "*substantial autonomy*" lacks a strict legal definition in

¹² Micic Täger, Alexander, "El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la acción colectiva: la cuestión de la soberanía estatal," *Revista Pléyade* 3 (2009), pp. 172–201.

¹³ By way of example, the intervention in Iraq in 1991 illustrates this hypothesis, as it was accompanied, in part, by a redefinition of the concept of sovereignty. It is true that, in this case, the intervention was not strictly necessary on internal terms, but rather had supranational implications. Moreover, one must also highlight the Council's role in the disintegration of Yugoslavia in 1991 or in the Angolan civil war in 1992.

international law, its inclusion in a Security Council resolution, particularly in a post-war context, suggests a form of self-government well beyond the ordinary regional autonomy that a State may grant to one of its regions. Consequently, in the case of Kosovo, this expression should be interpreted in the light of the facts: the rupture of relations between the central State (Serbia) and the Kosovar Albanian population after years of repression and violence.

Accordingly, substantial autonomy¹⁴ must be understood as a new political model based on the effective separation from Serbian state power, opening the door to the emergence of a distinct political entity.

Furthermore, the *substantial autonomy* envisaged in the resolution is not presented as a final settlement, but as part of a political process towards Kosovo's definitive status. This can be linked to the principle of self-determination, enshrined in Article 1(2) of the Charter of the United Nations and developed in the International Covenant on Civil and Political Rights. While the principle of self-determination was initially intended for the colonial context, it does not exclude people whose rights have been denied. Thus, following the abolition of its autonomy by Slobodan Milošević in 1989 and the campaigns of war crimes in the 1990s, Kosovo emerged as a clear candidate to exercise such a principle. One may therefore argue that *substantial autonomy* was a mechanism intended to restore the rights of the Kosovar people so that they could exercise their right to self-determination.

The case of East Timor provides a useful precedent. For years it was considered a province of Indonesia, but the international community recognized the Timorese people's right to self-determination. The ONU administered the territory on a transitional basis until a referendum was held, leading to Timor-Leste's independence in 2002. The similarity is undeniable, for in both cases international intervention took place, UN administration was established, and a future political solution was envisaged on the basis of international legal principles.

In examining Resolution 1244 more closely, it must be noted that Security Council resolutions must be interpreted dynamically, i.e. in light of subsequent developments. The resolution employed the term *substantial autonomy* as a deliberately ambiguous diplomatic formula, capable of reconciling two positions: on the one hand, Serbia's principle of territorial integrity; and on the other, the need to provide Kosovo with a pathway to separate from Serbian control without proclaiming immediate independence. In this sense, subsequent developments — namely the absence of

¹⁴ ICJ, *Advisory Opinion of the International Court of Justice on the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* (2010), available at: <https://www.dipublico.org/cij/doc/180.pdf>

agreement between the parties and the impossibility of reintegrating Kosovo into Serbia justify an evolution towards independence as a legitimate and stable solution.

Consequently, Kosovo's declaration of independence in 2008 took place, and the ICJ held that such independence was not contrary to the resolution, nor to international law. [Footnote to be added: the ICJ's declaration].

1.2. Other Recognitions of Statehood in Situations Similar to that of Kosovo

In order to illustrate Kosovo's situation more clearly, it is necessary to refer to a series of cases that present characteristics similar to our subject of study.

First and foremost, we must mention the fundamental role played by the **Badinter Commission** with regard to the former Yugoslav republics. The Arbitration Commission established by the European Community to advise the European Peace Conference on Yugoslavia (internationally known as the *Badinter Commission*), in its Opinion No. 1 of November 1991,¹⁵ declared that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia was "*in the process of dissolution.*" Thus, the Badinter Commission played a decisive role in clarifying the legal foundations for the emergence of new republics following the fragmentation of the former Yugoslavia. Although its opinions have been subject to criticism, they at least confirmed that recognition was governed by legal principles rather than by purely political considerations.¹⁶

Another particularly relevant example is the case of the **State of Palestine**. Of the 193 Member States of the United Nations, 139 recognise Palestine, whereas Israel is recognised by all. Within the European Union, only nine of the twenty-seven Member States recognise Palestine: Bulgaria, Cyprus, Slovakia, Hungary, Malta, Poland, the Czech Republic, and Romania. Most of these recognitions were made in 1998 and correspond to States belonging to the former communist bloc.¹⁷

A further case that exemplifies the different modes of State recognition is that of the **Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR)**. Since its proclamation on 27 February 1976, eighty-four countries across five continents have recognized the SADR as a sovereign nation, with its government-in-exile as the legitimate authority. Some of these countries have, throughout the history of the SADR, "withdrawn recognition"; however, such withdrawal is without effect since, under the *Convention on the Rights*

¹⁵ European Community, *Badinter Arbitration Commission, International Law Materials*, Vol. 31 (1992), Opinion No. 1, p. 1494.

¹⁶ Júnior, A. D. R., & Carnesella, G. (2017). *El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la "Opinión Consultiva Kosovo" (1933–2010)*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 17, pp. 513–546.

¹⁷ Pursals, G. (2024). *España debería reconocer a Kosovo, El Independiente*, 7 April 2024.

and Duties of States signed in Montevideo on 26 December 1933, recognition is unconditional and irrevocable. Article 6 of that Convention stipulates: “*The recognition of a State merely signifies that the recognizing State accepts the personality of the other, with all the rights and duties determined by international law. Recognition is unconditional and irrevocable.*”

Nevertheless, no country may recognize Moroccan sovereignty over Western Sahara, since a process of self-determination remains open and no State may lawfully seize that territory. Consequently, recognizing “*the Moroccan nature of Western Sahara*” does not imply that such recognition is grounded in international legality. Despite this, some States — including the United States and Israel — have recognized Morocco’s claim over the territory.¹⁸

Lastly, and as will be discussed in greater detail below, the case of Taiwan is of considerable importance. At present, the States recognizing the Republic of China (Taiwan) are the exception rather than the rule. The principal reason is that Beijing refuses to maintain diplomatic relations with any State that acknowledges Taipei’s independence, viewing any such rapprochement as an affront to Chinese sovereignty. Despite not recognizing Taiwan, the European Union and at least forty-seven other countries maintain unofficial diplomatic relations with the Republic of China. They do so through economic, commercial, or cultural offices that function *as de facto* embassies and consulates.¹⁹

1.3. Tacit or De Facto Recognition by States

There are two main forms of recognition: express and tacit. Express recognition is granted through a formal declaration, either written or verbal. Tacit recognition, on the other hand, is carried out through acts that implicitly demonstrate a state’s intention to acknowledge a particular situation — for instance, the establishment of diplomatic relations, the reception of a head of State, or the conclusion of bilateral international treaties.²⁰

The *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*²¹ defines recognition *de iure* as the definitive and full acknowledgment of a State or Government, carried out through a formal procedure, whereas recognition *de facto* is described, under public

¹⁸ Webmaster (2024). *Reconocimientos de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD)*, *Sáhara Occidental*, available at: <https://saharaoccidental.es/sahara/reconocimientos-de-la-rasd/>

¹⁹ SER (2022). *¿Qué países reconocen a Taiwán como Estado independiente?*, *Cadena SER*, available at: <https://cadenaser.com/nacional/2022/08/04/que-paises-reconocen-a-taiwan-como-estado-independiente-la-escueta-lista-de-enemigos-declarados-de-china-cadena-ser/>

²⁰ *El reconocimiento internacional* (Chapter VII), Universidad Nacional Autónoma de México. Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3262/8.pdf>

²¹ *Reconocimiento de iure*, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, available at: <https://dpej.rae.es/lema/reconocimiento-de-iure>

international law, as the provisional and limited recognition — often implicit — of a new State or Government exercising effective authority. In practice, such recognition *de facto* often evolves into recognition *de iure* through the application of the principle of effectiveness.²²

In analysing the support of most Western countries for Kosovo's independence, the reflection of Professor J. Boonstra (2008) is particularly relevant: he links such support to NATO's intervention in 1999. "*Just as NATO circumvented Security Council approval in 1999 to end the campaign of war crimes by Slobodan Milošević's regime in Kosovo, almost a decade later NATO members deemed it necessary to accept Kosovo's independence in order to prevent mass violence and an indefinite stalemate regarding the province's status.*"

The recognition of Kosovo as a new State by other nations was thus framed as a *unique and exceptional situation*, one without precedent. Portugal, for example, recognised Kosovo on the grounds that "*the process that led to its independence had been supervised by international organizations of which Portugal is a member.*" Since then, Kosovo has retained a status akin to a United Nations protectorate — lacking an army of its own (its current forces, KFOR, have been provided by NATO since 1999) — and is still unable to join the United Nations due to Russia's veto power within the Security Council. Likewise, it cannot accede to the European Union while it remains unrecognised by all its Member States.²²

At present, among EU Member States, the countries that do not recognize Kosovo's independence are Greece, Slovakia, Romania, and Spain, none of which has altered its position since the declaration of independence. Greece considers Pristina's unilateral declaration of independence a dangerous precedent in relation to Cyprus and the self-proclaimed Turkish Republic of Northern Cyprus, a view reinforced by its historical, cultural, and religious ties with Serbia. Slovakia and Romania find themselves in a similar situation.

Spain's position, however, is particularly complex. The country faces multiple independence movements, most notably in Catalonia and the Basque Country. While major global powers such as the United States, the United Kingdom, France, Germany, Italy, South Korea, Japan, and Australia recognize Kosovo's independence, other influential States do not — including Russia, Argentina, Brazil, China, India, Indonesia, Iran, Nigeria, and South Africa. Collectively, these nine nations represent approximately half of the world's population, one-third of the planet's surface, and half of the total global economic output.

²² Torrecilla, E., *España y el no reconocimiento a la independencia de Kosovo*, p. 6

In 2008, Russia warned that Kosovo's unilateral declaration of independence would constitute not only a violation of Serbia's sovereignty and territorial integrity but also a breach of the United Nations Charter, the Security Council resolution concerning the peacekeeping force in Kosovo, the Helsinki Final Act, Kosovo's Constitutional Framework, and the agreements of the high-level Contact Group.²³

However, the Spanish position — like those of Greece, Romania, and Slovakia — contains a significant contradiction. As of 1 January 2024, Kosovo became part of the **Schengen area**, meaning that every Kosovar citizen may travel visa-free throughout the States adhering to this free movement treaty, despite Kosovo not being a member of the European Union — the same situation enjoyed by other Balkan States such as Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, and Serbia, all of which are internationally recognized.

Moreover, Spain's advocacy for Palestinian statehood and its inclusion in the United Nations as a sovereign and independent State deepens the inconsistency of its refusal to recognize Kosovo.²⁴

Spain's stance within this conflict deserves particular emphasis. While the Spanish State has generally favored consensus-building within the European Union — especially regarding foreign policy — it has diverged sharply from the majority of its partners on the issue of Kosovo. Alongside the four other Member States already mentioned, Spain maintains a policy of non-recognition. However, unlike the others, its position has hardened over time.

Although Spain consistently opposed Kosovo's unilateral secession, it is now regarded as the most intransigent EU member in its bilateral relations with Pristina. Unlike the others, Madrid shows no sign of flexibility — even symbolically — when dealing with Kosovo. This stance is driven by several factors, not least by a “*fear of contagion*” stemming from its own domestic circumstances. While Spanish policymakers emphasise the differences between the cases, they remain deeply concerned about the implications of Kosovo for Spain's internal territorial disputes, particularly with regard to Catalonia and the Basque Region.²⁵

Nevertheless, despite its opposition, the Spanish Government announced that, as of 1 January 2024, it would accept the validity of Kosovo's passport, aligning with the

²³ Jorovic, Alexander (2023). *¿Qué países no reconocen a Kosovo y cuáles son sus razones?*, *Sputnik Mundo*, available at: <https://noticiaslatam.lat/20230108/que-paises-no-reconocen-a-kosovo-y-cuales-son-sus-razones-1134440114.html>

²⁴ Pursals, G. (2024, 9 May). *España debería reconocer a Kosovo*, *El Independiente*, available at: <https://www.elindependiente.com/opinion/2024/04/07/espana-deberia-reconocer-a-kosovo/>

²⁵ Ferrero-Turrión, R. (2022). *La situación actual de los Balcanes: el no reconocimiento de Kosovo por España*, *Tiempo de Paz*, no. 144, pp. 22–29.

decision already adopted by all other EU Member States. The Ministry of Foreign Affairs stressed that this did “*not in any way imply a change in Spain’s position,*” which — unlike most of its European partners and more than 100 countries worldwide — still does not recognize Kosovo’s independence.

Foreign Minister José Manuel Albares reiterated that Spain “*will not be an obstacle*” in the dialogue between Belgrade and Pristina, nor between Pristina and the EU, but he insisted that the Government “*does not recognize unilateral declarations of independence.*”

As Professor López Jiménez has explained, the announcement “*does not at all amount to tacit recognition of Kosovo’s independence,*” that is, it does not constitute an act that implicitly carries such intent. He adds that such recognition would occur, for instance, if those countries which do not recognize Kosovo were not to oppose its EU accession in a hypothetical process of enlargement.

According to Frédéric Mertens, Coordinator of the Degree in International Relations at the European University of Valencia, this decision “*could, and only could, lead in the medium term to a gradual normalization of relations,*” since “*Spain does not oppose dialogue between Kosovo and the EU.*”²⁶

It should also be reaffirmed that, despite Greece’s official non-recognition, it maintains an office of diplomatic rank equivalent to an embassy in Pristina, the capital of Kosovo.

1.3.1. Annex of Agreements with Serbia

A treaty is defined as an agreement concluded in written form, whether embodied in a single instrument or in several related instruments, regardless of its designation — which is legally irrelevant — since it may appear under the titles of pact, agreement, convention, concordat, and so forth. A treaty must be concluded between subjects of international law, that is, between States or international organizations, although the conclusion of treaties is also possible in federal States or those with complex structures. In essence, it constitutes an *acta iure imperii* — an act performed by a foreign State in the exercise of public authority.

Given that an agreement is concluded between subjects of international law, it could be argued that Serbia, although not *de iure* recognising Kosovo, does so *de facto* through the conclusion of several significant agreements, such as the following:

²⁶ Rey, M. (2024, 8 January). *España acepta el pasaporte de Kosovo sin reconocer su independencia: ¿qué implica esta decisión?*, RTVE.es, available at: <https://www.rtve.es/noticias/20240108/espana-acepta-pasaporte-kosovo-sin-reconocer-independencia/2470659.shtml>

Agreement of 19 April 2013 on the Principles Governing the Normalisation of Relations between Serbia and Kosovo, mediated by the European Union.²⁷

On 24 February 2012, after three days of negotiations facilitated by the United States in Brussels, the authorities of Serbia and Kosovo reached an agreement marking a milestone in their direct dialogue. The negotiation included two crucial points: the joint management of border crossings between the two territories and the designation under which Kosovo would participate in regional fora.

This delicate political decision was achieved under intense domestic pressure to avoid concessions and was rewarded by clear incentives from the EU: candidate status for Serbia (a coveted achievement for a government facing elections within two months) and the green light for a study on the possibilities of a Stabilization and Association Agreement and other contractual relations, including a roadmap for visa liberalization for Kosovo.

The proposal went beyond the arrangements negotiated by Pristina and Belgrade in Brussels — initially limited to regional organizations — yet extending beyond their own commitments was precisely the purpose of this diplomatic effort. Some EU Member States that had recognized Kosovo's independence insisted strongly on securing its full international recognition and refused to compromise. The United Kingdom, for example, suspended autonomous trade measures guaranteeing Kosovo's access to EU markets for months, by declining to include a reference to Security Council Resolution 1244.²⁸

On 19 April 2013, at the headquarters of the European External Action Service (EEAS), the Prime Ministers of Serbia (Ivica Dačić) and Kosovo (Hashim Thaçi) signed the First Agreement of Principles Governing the Normalisation of Relations. This concluded six months of negotiations presided over by the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton.

Although the text was not officially published, it can be consulted in Philippe Weckel's "Observations" to A. C. Dumouchel's article, "*Accord Kosovo-Serbie sur la*

²⁷ *Acuerdo de 19 de abril de 2013 sobre los principios que rigen la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea*, vLex Internacional. Available at: <https://international.vlex.com/vid/acuerdo-19-abril-2013-577782866>

²⁸ *El acuerdo Belgrado-Pristina sobre la denominación: una oportunidad de oro para la UE* (2012), CIDOB, available at: <https://www.cidob.org/publicaciones/el-acuerdo-belgrado-pristina-sobre-la-denominacion-una-oportunidad-de-oro-para-la-ue>

normalisation de leurs relations: quelle portée?”, *Sentinelle* [Strasbourg], no. 346, 28 April 2013.²⁹

The essential content of the agreement is clear and concrete. Both parties — Serbia and Kosovo — agreed upon a statute of autonomy for the Serbian population in the north of Kosovo, which since the 2008 Unilateral Declaration of Independence (UDI) had lived outside the control of Kosovar authorities, in a self-governing regime dependent entirely on the Ministry for Kosovo created by the “Mother State”.

According to the Kosovo Statistical Office, the Serbian population represents around 5.3% of Kosovo’s total population of just over two million inhabitants — approximately 130,000 Serb Kosovars, half of whom reside north of the River Ibar. Although not the only minority, it is the most significant one. NGOs operating in the country have expressed concern that “*EULEX does not deal with the rights of minorities beyond the Albanian Serbian dynamic.*”

[Translation of the citation: Videla, A., “EU Rule of Law Mission in Kosovo”, pp. 323–349; and Navarro Susino, C., “Success or failures in the integration of a human rights component in the EU Rule of Law Mission in Kosovo: Report of a field mission”, pp. 351–375, both in Costas, M. (ed.), *Mainstreaming Human Rights in EU CSDP Missions: A Transversal Analysis*, Valencia, LCB, 2012.]³⁰

1.3.2. Agreement between Kosovo and the European Union

The European Parliament was the first institution of the European Union to cease using the asterisk when referring to Kosovo.³¹ This became evident in 2015, when a parliamentary resolution mentioned Kosovo without the accompanying asterisk or footnote. The last time such an asterisk was used was in 2013, and from then onwards, Kosovo has been referred to without any qualification in almost all official European Parliament documents.

However, it is important to recall that the resolutions of the European Parliament do not have legal force and that, as an institution, it tends to adopt more liberal stances on international matters compared with the European Commission. Consequently, its approach to the issue of Kosovo is not surprising.

²⁹ Espada, C. G., & Hortal, M. J. C. (2013). “*Acuerdo de 19 de abril de 2013 sobre los principios que rigen la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea,*” *Revista Española de Derecho Internacional*, 65(2), pp. 341–349.

³⁰ *Ibidem*, p. 342.

³¹ The European Parliament uses an asterisk alongside the term “Kosovo” to indicate that the situation of the territory remains ambiguous and that there is no unanimous position among EU Member States regarding its status. The asterisk signals that five EU countries do not recognise Kosovo’s independence, reflecting the complexity and diversity of views within the Union.

In June 2023, the Parliament invited Vjosa Osmani, the President of Kosovo, to address the plenary session, becoming the first head of State from Kosovo to do so. Her official title and affiliation were cited without an asterisk or explanatory footnote. The Parliament's stance thus differs from that of the European Commission, as it has formally abandoned its policy of neutrality regarding Kosovo's status. In its most recent report, the Parliament reaffirmed that the normalization process between Serbia and Kosovo must be centered on mutual recognition.³²

Furthermore, Kosovo has been repeatedly invited to participate in the work of various EU bodies and committees. The minutes and reports of these bodies, which are publicly accessible, generally refer to Kosovo without any asterisk or footnote.

For example, during the 85th meeting of the European Common Aviation Area Committee, Kosovo participated on an equal footing with other States. The same occurred in the 10th meeting of the Horizon Europe Program. In one of these meetings, Kosovo was listed in Serbian Cyrillic as "Република Косово" (*Republic of Kosovo*), thereby also acknowledging the country's multi-ethnic character and its two official languages — Albanian and Serbian — the former spoken by 93% of the population, and the latter by around 2%.

Likewise, in the Customs Programme Committee, Kosovo's participation adhered to the rules of the Regional Representation Agreement (2011).

With respect to the EU agencies, Kosovo currently participates in three of them. The European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) treats Kosovo in the same manner as other Western Balkan candidate countries. The same approach is taken by the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), which refers to Kosovo identically to other non-member States in the region.

However, Kosovo's participation in the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) has led Spain to initiate legal action before the EU Court of Justice to prevent Kosovo's involvement in that organization.³³

³² Sbunker (2023). *El asterisco que desaparece: evolución del enfoque de la Unión Europea sobre Kosovo*, *Global Voices en Español*, 8 October 2023. Available at: <https://es.globalvoices.org/2023/10/09/el-asterisco-que-desaparece-evolucion-del-enfoque-de-la-union-europea-sobre-kosovo/>

³³ Ibidem.

1.3.2.1. Stabilisation and Association Agreement with Kosovo

The Decisions marked the signature and conclusion by the European Union (EU) of the Stabilization and Association Agreement (SAA) with Kosovo.³⁴ Although the Agreement expressly states that it does not constitute recognition of Kosovo as an independent State by either the EU or by individual EU Member States, it nonetheless amounts to a tacit *de facto* recognition, given that it is an agreement concluded between subjects of international law.

The main objectives of the Agreement are as follows: to support Kosovo's efforts to consolidate democracy and the rule of law; to contribute to the political, economic and institutional stability of Kosovo, as well as to the stabilization of the broader region; to provide an appropriate framework for political dialogue, thereby fostering closer political relations between the EU and Kosovo; to support Kosovo's efforts to develop its economic and international cooperation, including through the approximation of its legislation to that of the EU; to assist Kosovo in completing the transition towards a functioning market economy; to promote harmonious economic relations and the gradual development of a free trade area between the EU and Kosovo; and to encourage regional cooperation.³⁵

1.4. Functional Recognition of a State

According to the doctrine of public international law, functional recognition refers to the acceptance, by one or more States, of the legal consequences of a situation or act that affects international relations, even if the entity or situation in question has not been formally recognised. In other words, although a State does not formally recognise another, it may recognise the validity of certain acts or situations that emanate from that State, such as the validity of a treaty or the legality of an election.

Indeed, a State may participate in an international organisation such as the World Health Organization (WHO) or UNESCO together with another State without the need for formal diplomatic recognition.

A clarifying example of this situation is Taiwan, within the context of the World Trade Organization (WTO). This State, or more precisely, the Republic of China (Taiwan), participates as a "*separate customs territory*" under the name "*Chinese Taipei*." The granting of this status allows Taiwan to be a member of the WTO despite not being

³⁴ *Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo*, EUR-Lex. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html>

³⁵ EUR-Lex (2018). *Stabilisation and Association Agreement with Kosovo*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html>

diplomatically recognised by the majority of countries, including mainland China, which considers Taiwan to be a rebellious province.

And it is precisely this route that we propose for the Member States of the European Union to use in the context of the Kosovar State and its consequent accession to the organisation.

2. CO-SOVEREIGNTY

2.1. Concept of Co-sovereignty

To begin analyzing what the phenomenon of co-sovereignty between Kosovo and Serbia would entail, it is first necessary to make a brief introduction. For this purpose, we must refer to the central term: **sovereignty**. We may start from the premise that sovereignty is the supreme authority within a territory. It should not be understood from a perspective of violence, but rather as a process of legitimization, since it is the fundamental element that enables the State to act with justification, carrying an inherent sense of duty.³⁶

Secondly, to complete this brief overview of sovereignty, we must emphasise the territorial dimension. Territoriality is often taken for granted in the 21st century, yet it remains one of the essential foundations of sovereignty and one of the most complex to address. Power manifests itself through the actions exercised daily within a territory — in the way policies are managed and in the way States interact. Turning to the notion of co-sovereignty, it can be understood as a process through which two or more States agree to share territory, power, governance, and population. More informally, it may be described as a democratic and political fusion process, through which two States behave, at least partially, as one. In essence, co-sovereignty is a way of sharing governmental, political, and legal competences between two or more States that decide to share authority, power, and legitimacy. Therefore, the principal limitation lies precisely in this obligation to share and divide, aimed at achieving a common benefit.

However, this is not to be confused with federalism, since there is no central authority to which a series of competences are delegated, nor is there a constitution regulating its limits. Co-sovereignty depends on a series of stabilization agreements; it must be clear that it does not constitute a consolidated political system. Rather, the formula of co-sovereignty is a diplomatic and strategic mechanism designed to reach a point of intersection.

The next section to be addressed, in order to approach co-sovereignty more comprehensively, concerns the bidirectional relationship between State and Nation. Certain experts in international relations have focused on this relationship. To understand it properly, we must consider the modern variations that have emerged in theories of nationalism and their derivative schools of thought.

From a **constructivist** standpoint, identity may be conceived as an internal process — the product of conflicts within societies themselves. From a sociological perspective, nationalism should be understood as a collective product. Likewise,

³⁶ Philpott, Daniel, "Sovereignty," *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2024 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), available at: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/sovereignty/>

authors such as Professor Federico Merke, a specialist in international relations, have observed that national identity, from a sociological perspective, manifests itself with greater “intensity” when foreign policies — such as those of the European Union — resonate within societies with complex political characteristics such as those of Serbia and Kosovo.³⁷

2.1.1. Relationship between State and Nation in Kosovo

This theoretical triangle — State–Nation / State–Relations — partly exemplifies the reason behind the difficulty of Kosovo’s integration into the European Union. In this case, Kosovo could be framed within the French civic–nationalist conception of the State, whereby the State precedes national consciousness. In part, this may be explained by the fact that Kosovo is a young State, which has only recently begun to develop a genuine awareness of its own position. Therefore, Kosovo’s principal task is to create a civic environment that ensures the inclusion of both its identity and its citizens.³⁸

In addition, it has been demonstrated that a large part of the former Yugoslav population identifies with a European sentiment. As mentioned earlier, the recent formation of the Kosovar State adds a further layer of complexity to its integration into the European community. Moreover, accession to the EU constitutes a fundamental instrument for bringing Kosovo considerably closer to full independence. To achieve this, the country must work to meet the necessary requirements for EU membership (which will be detailed later) and must also engage in a reconceptualisation of the State/Nation relationship and of the very meaning of sovereignty itself.³⁹

2.2. Establishment of Co-sovereignty

As has been outlined throughout this paper, the concept of classical sovereignty is becoming increasingly blurred within our current political context. There is growing interdependence in relation to State competences at supranational levels.

There are various examples within the European framework that provide valuable insight into this matter: Northern Ireland, the case of Gibraltar, or the municipalities of Büsingen (Germany) and Campione d’Italia. Both territories exercise a de facto co-

³⁷ Merke, F. (2007). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Documento de Trabajo.

³⁸ Merke, F. (2007). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Documento de Trabajo.

³⁹ *Ibidem*.

sovereignty, exemplified through the daily management of public goods and services, such as education, financial transactions, and public transport.⁴⁰

2.2.1. Cases of Co-sovereignty

The Island of the Pheasants

The only real case that can be found today reflecting co-sovereignty in its purest form is that of the Island of the Pheasants. This small river islet lies in the channel of the Bidasoa River, whose final stretch forms the border between France and Spain. Consequently, the islet is located between both countries.

The importance of this co-sovereignty does not lie so much in any strategic or military matter. Rather, it is an islet that symbolizes peace between France and Spain after the end of the Thirty Years' War.⁴¹ The drafting of the treaty that put an end to the conflict was carried out by the prime ministers of the French King Louis XIV and the Spanish King Philip IV. The treaty was signed on 7 November 1659 and is known as the Treaty of the Pyrenees.⁴²

At the same time, the 1659 Treaty contained a substantial problem that limited its application, as it did not fully regulate the island's jurisdiction; it was unclear which law was to apply or which country should prosecute crimes. Fortunately, this problem was resolved through the drafting of the Franco–Spanish Convention of the Pyrenees of 1901.⁴³

Finally, this Convention established the manner in which France and Spain would alternate in exercising co-sovereignty. Article 1 determines that the turn of sovereignty shall last for a period of six months, and that the initial turn would be determined by chance. That is, in the year 1901 the co-sovereignty command was inaugurated by France, as it was chosen by lot.

⁴⁰ Jiménez García, M. D. (2023). *Soberanía compartida para Gibraltar. Una posible solución post-Brexit a la controversia en torno al Peñón*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

⁴¹ Moreno, Blas (2019). *¿Cómo se gestiona la isla de los Faisanes, compartida entre España y Francia? El Orden Mundial*. Available at: <https://elordenmundial.com/como-se-gestiona-la-isla-de-los-faisanes-compartida-entre-espana-y-francia/>

⁴² *Tratado de los Pirineos firmado el 7 de noviembre de 1659 entre España y Francia* (1659). *Archivo Histórico Nacional*, Gobierno de España, Ministerio de Cultura. Available at: <https://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/contiene/5650540>

⁴³ *Convenio entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la isla de los Faisanes, firmado en Bayona el 27 de marzo de 1901* (1901). *Dipublico, Derecho Internacional*. Available at: <https://www.dipublico.org/109690/convenio-entre-espana-y-francia-reglamentando-la-jurisdiccion-en-la-isla-de-los-faisanes-firmado-en-bayona-el-27-de-marzo-de-1901/>

Currently, co-sovereignty is established as follows: from August to January it is France's turn, and from February to July it is Spain's turn.

Articles 2 and 3 of the 1901 Convention reflect an interesting fact that could be applied to our object of study. The main idea is that Spanish and French offenders shall be subject to their respective national courts, while foreign offenders shall be prosecuted by the State exercising authority at that time.⁴⁴

Likewise, throughout the Convention it is clearly shown that each country retains the power to determine the role of its judicial authorities in each case, as well as the role they must perform in carrying out the tasks necessary to effectively exercise co-sovereignty.

The foregoing is highly relevant because it allows us to understand the concept of co-sovereignty from a much closer perspective. That is, the model of co-sovereignty between Kosovo and Serbia does not have to be rigid, nor does it need to imply a strict division of powers. It can be viewed in the same way as in the case of the Island of the Pheasants. Both parties could reach an effective agreement whereby each power applies its policies depending on the time of year.

This could leave open the possibility for both Serbia and Kosovo to sign a Convention reflecting their interests and achieving reciprocity. It is true that alternating turns need not be done identically to this case, since our object of study encompasses far more complex dimensions. Nevertheless, it is indeed a model that allows for rethinking the structure of Kosovo, for example, by adopting more flexible border policies, less aggressive security controls, or greater ease for certain parts of the Kosovar population to meet the necessary requirements to settle in the territory.

Gibraltar

The idea of establishing a co-sovereignty arrangement between Spain and the territory of Gibraltar had been circulating for many years. It should be clarified that this model was never implemented and that no current system of co-sovereignty exists. Rather, it represents a variant of co-sovereignty, under which certain actions are negotiated and managed jointly by both the British and Spanish States.

This notion dates back to the proposals presented during the government of José María Aznar between 2001 and 2002. However, this intention began to take shape

⁴⁴ Ibidem, articles 2 y 3.

tangentially following the referendum of 23 June 2016, in which 95.91% of Gibraltar's voters voted in favour of remaining in the European Union.

To understand this development, it is necessary to recall that the fundamental ideas underpinning this model may be summarised in three points: (1) transitoriness, (2) British and Spanish nationality, and (3) the statute of autonomy.⁴⁴ All these elements exemplify the joint exercise of competences previously discussed — a cooperative dynamic that could likewise be applied between Kosovo and Serbia.⁴⁵

Following the United Kingdom's official withdrawal from the European framework on 1 February 2020, the Withdrawal Agreement, signed in 2018, entered into force — the result of arduous negotiations. Likewise, in 2018, four Memoranda of Understanding were signed, which remained in force until 1 January 2021, when the Trade and Cooperation Agreement entered into effect.

For this reason, it is appropriate to carry out a comparative analysis of these agreements, as they provide a valuable reference framework for what could, in the future, be developed between Serbia and Kosovo.⁴⁶

Accordingly, it is appropriate to examine the guiding thread that unites the four Memoranda annexed to the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union. In particular, the Memorandum of Understanding on Police and Customs Cooperation sets out several noteworthy provisions, including the deepening of collaboration between the police institutions of both States.

This is illustrated in the following passage: “The parties declare their strong commitment to close cooperation for the proper implementation of criminal and customs legislation in order to prevent and combat offences.”⁴⁷

In the second instance, communication between the police of both States is established. At this point, it is reasonable to question what would happen regarding citizens' rights.

In this second Memorandum, the existence of a Coordinating Committee is established, which shall safeguard the rights of workers under the Gibraltar Protocol.

⁴⁵ Valle Gálvez, J. A. D. (2016). *Gibraltar, 'Year Zero': Brexit, Co-sovereignty and New Opportunities for Spain*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, pp. 11–12.

⁴⁶ Jiménez García, M. D. (2023). *Soberanía compartida para Gibraltar. Una posible solución post-Brexit a la controversia en torno al Peñón*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, pp. 18–20.

⁴⁷ *Memorandum of Understanding on Police and Customs Cooperation*. Spanish Ministry of Foreign Affairs, 25 November 2018. Available at: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20COOPERACI%C3%93N%20POLICIAL%20Y%20ADUANERA.pdf>

Transposing this possibility to our protagonists, one could envisage a protocol establishing parameters regarding citizens' rights, which could then be extrapolated into a general agreement — as was the case between the United Kingdom and the European Union.⁴⁸

The third Memorandum concerns environmental matters, which, although not one of the key aspects of this potential future co-sovereignty, nonetheless deserves attention. It establishes a series of general standards for solid and liquid waste, seeking to provide maximum protection for all citizens.⁴⁹

The last essential point to highlight — and perhaps the one most likely to raise concern from a legal-political perspective — concerns property relations and the fiscal regime. How could this be most effectively established?

A possible reference point is the Tax Treaty signed by Spain and the United Kingdom on 4 March 2019. This consolidated text addresses a wide range of issues, including:

- Article 1. Protection of financial interests and good fiscal governance
- Article 2. Tax residence of natural and legal persons, entities, and other legal instruments or forms.
- Article 3. Administrative cooperation in tax matters.
- Article 4. Liaison bodies.
- Article 5. Joint Coordination Committee.⁵⁰

Finally, and before closing this *sui generis* case, it is worth highlighting the most recent agreement reached in June 2025, when the United Kingdom and the European Union reached a historic agreement on Gibraltar.⁵¹ This agreement provides for the removal of physical barriers for both people and goods circulating between Spain and Gibraltar. In addition, it has been agreed that the Schengen Area, the single market, and the customs system shall operate as they do in the rest of the EU Member States. In this

⁴⁸ *Memorandum on Citizens' Rights*. Spanish Ministry of Foreign Affairs, 25 November 2018. Available at:

<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20DERECHOS%20CIUDADANOS.pdf>

⁴⁹ *Signature of the Memoranda between Spain and the United Kingdom on Gibraltar*. Press release no. 172, 29 November 2018. Available at:

https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICADOS/20181129_COMU172.aspx

⁵⁰ *International Agreement on Taxation and the Protection of Financial Interests between the Kingdom of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in relation to Gibraltar*, signed *ad referendum* in Madrid and London on 4 March 2019. Available at: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-3947-consolidado.pdf>

⁵¹ CEOE (2025). *The European Union and the United Kingdom Reach a Historic Agreement on Gibraltar*. Available at: <https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/union-europea/la-union-europea-y-reino-unido-alcanzan-un-acuerdo-historico-sobre>

way, freedom of movement is guaranteed for citizens living in the territory, without undermining the sovereignty of either the United Kingdom or Spain.

Although such a proposal may seem utopian and somewhat risky, the European Union should seek to create a similar agreement between Serbia and Kosovo. There is an urgent need to design an agreement or protocol that would enable a gradual change along the border. It is true that one must take into account the significant differences between the nature of the Gibraltar border and the Serbia–Kosovo border. Nevertheless, this does not preclude the attempt.

A possible way forward could be as follows:

- To make clear that these are mechanisms of technical cooperation, so as to avoid problems concerning the issue of sovereignty.
- Within this mechanism of technical cooperation, there must be an agreement involving Kosovo, Serbia, the European Union, and representatives of KFOR.
- This body of authorities would ensure that, in the event of a conflict, there would be access to a rapid dispute resolution mechanism.
- Therefore, the three main changes would be as follows: the establishment of joint controls at specific border crossings under EU supervision; the simplification of customs procedures (through a unified Serbia–Kosovo one-stop window); and ensuring that freedom of movement remains limited, but — as in the case of Gibraltar — without the presence of a physical barrier.

Ireland and Northern Ireland

As a third case, it would be coherent to highlight that of Ireland and Northern Ireland. From 1910 onwards, a republican movement began to emerge in the south of the island, its main motivation being independence from the United Kingdom. Eight years later, in 1918, the nationalist party won the majority of parliamentary seats, marking the beginning of the Anglo-Irish War or War of Independence, which lasted from 1919 to 1921 — a conflict that allowed the Irish to achieve a high degree of independence through the Anglo-Irish Treaty. However, this was not the case in the north, where an ideological division arose between unionists (those who wished to maintain ties with the United Kingdom) and nationalists (those who aspired to Irish unification).⁵² In 1925, a committee ratified the boundary of separation, leading to the emergence of distinct and deeply rooted political policies.

⁵² Rizzo, J. M. (2012). *¿Irlanda del Norte o el norte de Irlanda?* Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, pp. 1–23.

But how can this case be extrapolated to our subject of study? Through the Good Friday Agreement of 1998,⁵³ which perfectly exemplifies the possibility of cross-border cooperation between two territories that maintain their own autonomy. Indeed, this Agreement stands as clear evidence that a historic change is possible if common terms can be reached.⁵⁴ On a more current level, a relevant update linked to the Irish issue is the Northern Ireland Protocol, which concerns both parties following Brexit. This Protocol establishes trade and border parameters and allows the European Union to modify them in accordance with its own policies and those of Ireland.⁵⁵

These developments demonstrate the existence of a genuine possibility of achieving a form of co-sovereignty.

2.3. Model of Co-sovereignty

To bring a possible **co-sovereignty** arrangement into more concrete terms, it is necessary to analyze in detail the **institutional changes** required in order to achieve effective and tangible results.

a) Joint Council of Government

Within the section concerning the Joint Council of Government, three essential elements may be highlighted: the management of shared resources, the form of governance, and border agreements. For Belgrade and Kosovo to establish a meaningful Council, an agreement like that of German Unification must be reached — a model which the European Union has sought to emulate in various areas over recent years.

It is true that an indispensable requirement is the formation of a cooperation–autonomy hybrid, since Kosovo favours an association structure in which cooperation prevails, while Serbia advocates for a community model in which autonomy predominates. Therefore, the point of intersection must provide both capitals with their respective needs in the territory, but in a complementary, not mutually exclusive, manner.⁵⁶ Reference points may be found in South Tyrol (Italy), or even in the distribution of

⁵³ Caira, Rocco (2007). *El Acuerdo de Viernes Santo y los Derechos Humanos*. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, pp. 11–16.

⁵⁴ *The Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland*, April 1998. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf

⁵⁵ European Council (2024). *The Protocol on Ireland and Northern Ireland explained*. Last review: 11 January 2024. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom>

⁵⁶ *Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties*, Europe Report No. 269, International Crisis Group, 2 April 2024, pp. 17–18. Available at: <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-05/269-northern-kosovo-sovereignty.pdf>

competences across various Spanish territories such as Navarra or the Basque Country. In addition, beyond defining the administrative and institutional capacity, it is essential to clearly delineate the functions that the Council would perform, precisely detail the role of each member, and define the scope of the powers involved.

How can South Tyrol be compared to the case under study? After the First World War, South Tyrol was subdivided into three parts, which created significant political and cultural instability — particularly in relation to Austria and the German-speaking region of Bavaria. The central problem in South Tyrol lies in the clash between Austrian and Italian cultures. Likewise, it was not until the late twentieth century that solid and effective agreements were reached to mitigate the conflict.⁵⁷ Although the population of this territory has not yet achieved complete stability, it serves as a valuable example of the importance of diplomacy in resolving this type of dispute.

In relation to the form of government, it could be framed as a dual confederation, similar to that of Switzerland. First, it must be clarified that both Serbia and Kosovo would be represented as sovereign States, each with its own constitution, government, and parliament. The system of mandate should be reflected through a rotating presidency within specific time frames, or by means of a more realistic model such as co-presidency. This would give rise to a complex and flexible model of governmental entities. Confederalism may be understood as a network of administrative councils whose members or delegates are elected in democratic and popular assemblies. By granting assemblies a direct power to citizens, this model would offer an opportunity to influence decision-making, providing clarity and transparency, which would be key to its subsequent development.

Although it may appear an unlikely beginning, it could serve as a valuable starting point in such unstable democracies, where a clear distinction must be drawn between the creation of policies themselves (a role emanating from the people) and the coordination and execution of adopted policies (a role performed by the Federal Council). This connection is crucial to understanding the situation as a **bridge of interdependence** between governmental mechanisms. **Confederalism**, as Murray Bookchin observed, “is a way of democratising that interdependence without betraying the local principle.”⁵⁸ However, it should be reiterated that, in this case, such an administrative model would be transposed to the foundations of co-sovereignty previously described.

⁵⁷ Burgueño Álvarez, G. (n.d.). *El Sud-Tirol o Alto Adige en su proceso de problema europeo*, pp. 19–20. Available at: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/33101rpi053083.pdf>

⁵⁸ Bookchin, M. (1990). *El significado de Confederalismo*, No. 20 of the journal *Green Perspectives*. Available at: <https://es.anarchistlibraries.net/library/murray-bookchin-el-significado-de-confederalismo>

At the same time, it is worth recalling an example that supports this theory — the rise of a culture of fundamental rights, federalism, and elements of referendum democracy: Switzerland. This country has demonstrated itself to be a State with profound respect for linguistic freedom, the protection of minorities, and collective cultural rights. Political participation in the Swiss system is exercised through the *landsgemeinde*, ordinary open-air assemblies with legislative and electoral functions.⁵⁹ Nevertheless, the exercise of politics requires continuous review, since one of the main weaknesses of this system lies in the fragility and disconnection of political parties.

b) Dual Administrative Capital

Once the general form of government has been established, attention must turn to the structure of the capital. We must start from the idea of a “dual system”, since in northern Kosovo reference is made to the coexistence of mixed government structures in the four northern municipalities. For example, in areas such as municipal government, there are established systems in which each has its own website and residents can obtain both Serbian and Kosovar documents.⁶⁰

Moreover, Serbia has shown a stronger presence in the north, controlling most schools as well as healthcare. Meanwhile, Kosovo exercises authority over the police and the courts. The problem lies in the fact that the systems are legally independent and, consequently, invisible. Therefore, one solution would be to create dual administrative capital in which the data of all citizens can be stored in a unified manner and everyone can access services on an equitable basis.

c) Integrated Security Forces

This third “pillar” is centred around a fundamental element: security. It is well known that Serbia has repeatedly moved its armed forces close to the border with Kosovo, the most notable instance occurring in September 2023. Gradually, Kosovo has been compelled to deploy an increasing number of special police units, including heavily armed Albanian contingents.⁶¹

For this reason, a series of measures have been implemented, such as the deployment of KFOR, the NATO-led international peacekeeping force in Kosovo. Fortunately, the perception of KFOR among the citizens of the north is favourable, and therefore, in pursuit of unity, this police entity should be strengthened, or even

⁵⁹ González-Aurioles, J. A. (2006). *Suiza: sistema político y Constitución. Teoría y Realidad Constitucional*, No. 18, pp. 542–546.

⁶⁰ *Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties*, Europe Report No. 269, International Crisis Group, 2 April 2024, pp. 3–4.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 7–8.

reoriented towards becoming a single, integrated force composed of both Serbian and Kosovar Albanian personnel. Additionally, this unit must work actively to dismantle the Serbian paramilitary groups, which are responsible for generating significant instability within the security forces.

d) International Representation (formulation of agreements and external image)

In recent years, the European Union has devoted significant diplomatic effort to mitigating the Serbia–Kosovo conflict and ultimately to dissipating the tensions that have taken root in northern Kosovo. Part of this renewed momentum can be traced back to August 2022, when progress was achieved following negotiations that had begun in February 2023. Essentially, an agreement was reached in which the European Union announced that both countries had attained a degree of normalisation, marking a new stage for both powers. As mentioned previously, this agreement draws its inspiration from the 1972 German Unification Treaty.⁶²

Indeed, the genesis of this 2023 agreement led both Serbia and Kosovo to declare a greater proximity to the United Nations. Likewise, this rapprochement brought Cyprus, Greece, Romania, Slovakia, and Spain closer to a framework of understanding regarding the acceptance of both territories within the European context, despite the fact that these States have not granted formal recognition. In a sense, they showed a certain approval that allowed the agreement to take effect.

Among the various stipulations agreed upon, it should be highlighted that Kosovo committed to maintaining an appropriate level of political and social conduct. In the religious sphere, it was decided to formalise the status of the Serbian Orthodox Church, thereby granting the Serbian minority residing in the north a degree of institutional recognition. Furthermore, in matters concerning sovereignty in Kosovo, Serbia pledged not to obstruct Kosovo's participation in any other international alliance, and also agreed to recognise the documents, passports, and diplomas of Kosovar citizens. This is of the utmost importance, as it sets a fundamental precedent for understanding the possibility of creating the confederative system proposed earlier.

At the same time, Albin Kurti, the current Prime Minister of Kosovo, has advocated for a model like that of Croatia, where the Serbian community enjoys limited autonomy. He proposes a vision for a non-territorial model, offering services under the laws of the central government. Despite these complications, both the United States and the European Union have sought to promote agreements and treaties allowing for the

⁶² *Ibidem*, pp. 17–18.

legal recognition of NGOs and associations in Kosovo, reflecting a degree of success in the diplomatic efforts carried out in recent years within this highly sensitive region.⁶³

⁶³ *Ibidem*, pp. 19–20.

3. BLOCK ACCESSION

3.1. Introduction and Historical Context

To analyse the possibility of block accession for the Balkan countries, it is necessary to carry out a comparison with what occurred in the case of former Yugoslavia. Yugoslavia was a State located in southeastern Europe that existed until 1992. Following its dissolution, it gave rise to the formation of the countries Bosnia and Herzegovina, Croatia, Slovenia, North Macedonia, Montenegro, Serbia, and, in a more controversial manner, Kosovo. From that moment onwards, all these independent States have sought to accede to the European Union. However, with the exception of Slovenia and Croatia, it has proved extremely difficult for the rest to advance in the accession process. Therefore, this document aims to analyse, from a legal perspective, the possibility that Kosovo and Serbia, together with the other States that once formed part of former Yugoslavia, might accede to the European Union as a bloc, as occurred with the member States of the former USSR.⁶⁴

In order to examine this possibility, it is first necessary to understand why such difficulty exists. Yugoslavia was established in 1918 as a monarchy, following the defeat of the Central Powers in the First World War. From the outset, the new government sought to achieve political and economic cohesion, a task made difficult by the vast diversity of nationalities and religions, as well as by the significant disparities in economic development between the regions. For example, illiteracy in the north stood at around 10%, while in the south it exceeded 80%.

What was initially a challenging task eventually became an internal conflict. In 1928, tensions first erupted between Serbian nationalism and the other nationalities following the assassination of Stjepan Radić, leader of the Croatian Peasant Party. As a result, the King himself carried out a coup d'état, abolishing the Constitution and governing in a dictatorial manner. The most significant outcome of this event was that King Alexander I decreed a new territorial organisation, disregarding historical nationalities and positioning Serbia as the central axis of the entire Yugoslav structure, driven by the ambition to re-establish a Greater Serbia.⁶⁵

Alexander I was eventually assassinated in 1934 in Marseille by a Bulgarian with the assistance of Croatian factions in exile. He was succeeded by his son Peter II, who, being too young to rule, was replaced by Prince Paul as regent until 1941, when a coup d'état took place as a consequence of his pro-German policies. Peter II therefore acceded to the throne earlier than anticipated.

⁶⁴ *Observatorio UAB. Introducción histórica al conflicto de Kosovo.* Available at: <https://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/kosovo/analisis/introduccion.htm#inici>

⁶⁵ Cueto, José Carlos (2021). *Por qué se desintegró Yugoslavia.* *BBC News Mundo.* Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57318555>

The coup represented a popular challenge to Adolf Hitler, who from that moment decided to take control of Yugoslavia in order to separate it from the Soviet Union. Thus, the Kingdom of Yugoslavia effectively disappeared on 6 April 1941, when Nazi Germany bombed Belgrade, and the country was invaded by Germany, Italy, Bulgaria, Hungary, and Romania.

It was during this occupation that the figure of Josip Broz Tito emerged. He reorganised and led the Partisans in a fierce struggle against the Nazis until their defeat, ultimately establishing a new Socialist Yugoslavia, more united than ever before.

However, after more than three decades of relative peace in Yugoslavia, Tito's death marked the end of what many Yugoslavs and Western observers viewed as the principal unifying force of the country. His death led to the rise of nationalist parties in Serbia, which once again sought to form a Greater Serbia, provoking discord with Croatia and Slovenia.

The Albanians, who formed the majority population in Kosovo, also clashed with the Serbs, receiving support from Croatia and Slovenia. These two States would eventually declare their independence despite Serbian opposition. Subsequently, Bosnia, Macedonia, and later Montenegro would follow the same path, taking advantage of the instability, while Serbia remained under United Nations supervision until 1995.⁶⁶

It should be clarified that this process of independence by the various States was effectively carried out against Serbia, even though the group of countries was collectively referred to as Yugoslavia. It was Serbia that pursued unification, driven primarily by territorial ambition. Ultimately, the State of Kosovo emerged following its independence from Serbia, albeit with limited international recognition.

In any case, this background demonstrates the complex and conflict-ridden relationship that characterizes this region.

3.2. Definition and Legal Basis of Block Accession

Block accession is a regional integration strategy that contemplates the possibility of several States acceding simultaneously to an international organisation — in this case, the European Union — through a single negotiation process or via coordinated procedures.

⁶⁶ ONU. Yugoslavia y Estados sucesores: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Eslovenia. <https://www.un.org/es/about-us/member-states/yugoslavia> .

This formula differs from the traditional accession processes, in which each country advances individually, according to its own merits and timetable.⁶⁷

In the specific case of the States that emerged from the dissolution of former Yugoslavia, block accession is conceived as a legal, diplomatic, and geopolitical instrument that would allow them to overcome mutual blockades and bilateral disputes inherited from the conflicts of the 1990s, thereby promoting joint integration within the European sphere.

From a legal perspective, this modality is based on the principle of flexibility of European Union law, which allows the adaptation of accession mechanisms to specific regional contexts. Likewise, it aligns with the political principle of regional stabilisation and association, which already governs the EU's relations with the Western Balkans through the Stabilization and Association Agreements.

Indeed, the European Commission itself has on several occasions promoted the idea of a “*European perspective for the Western Balkans*”, thus opening the door to collective approaches that acknowledge the historical, political, and economic interdependence among these countries.

Applied to the case of the post-Yugoslav States that are still not members of the EU — Serbia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia, and Kosovo — the concept of block accession emerges as a practical and exceptional path forward.⁶⁸

3.2.1. Requirements for Block Accession

For block accession to take place among the non-member States of former Yugoslavia — namely Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, Serbia, and Kosovo* — it is first necessary to examine whether each of them could accede individually.

“Any European country may apply to join the Union if it respects the EU's democratic values and is committed to promoting them.” — *European Commission*.⁶⁹

⁶⁷ *Treaty on European Union, Consolidated Version (2012). Official Journal of the European Union.* Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

⁶⁸ European Commission (2025). *Conditions for Membership.* Available at: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en

⁶⁹ Cramon-Taubadel (2022). *2022 Report on Kosovo.* EPRS – European Parliamentary Research Service. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATA\(2023\)747113_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATA(2023)747113_ES.pdf)

The first step is for the country to meet the accession criteria defined by the European Council of Copenhagen in 1993. The countries wishing to join must have:

- Stable institutions guarantee democracy, the rule of law, human rights, and respect for and protection of minorities.
- An operating market economy and the capacity to cope with competition and market forces within the EU.
- The ability to assume and effectively implement the obligations of membership, including adherence to the objectives of political, economic, and monetary union.

However, in the case of the Western Balkans, additional conditions were established under what is known as the Stabilization and Association Process (SAP),⁷⁰ which concerns regional cooperation and good neighbourly relations required within the region. The European Union is therefore committed to cooperating with these countries to enable them to meet these requirements, while monitoring their progress. To comply with the accession requirements, a three-phase process is set in motion; once completed, the country is considered ready to join the EU. At present, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia, and Serbia are each at some stage of this process, which makes their accession to the EU highly probable if progress continues as expected. Kosovo, for its part, is recognized by the EU as a potential candidate, but continues to pose a special challenge.

3.2.2. The Kosovar Problem in Relation to Accession to the European Union

The fundamental problem is that Kosovo is not recognised by five members of the European Union: Spain, Greece, Cyprus, Romania, and Slovakia. Moreover, neither Serbia nor Bosnia and Herzegovina recognise Kosovo, which would mean that, upon their entry into the EU, there would be seven Member States not recognising the country. It is therefore important to emphasise that the Treaty on European Union does not contain any article explicitly requiring recognition by all Member States as a precondition for accession. However, the lack of recognition creates unavoidable practical and political obstacles, which significantly hinder Kosovo's accession process in three key areas:

The Copenhagen Criteria:⁷¹ As already mentioned, these are indispensable criteria, and the lack of recognition undeniably complicates their evaluation.

⁷⁰ *Stabilisation and Association Process (SAP)* (2025). EUR-Lex Glossary of Summaries. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

⁷¹ *European Union* (2025). *EU Enlargement*. Available at: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_es

Unanimity in Decision-Making: The unanimous consent of the Member States is an essential requirement; therefore, any Member State that does not recognise the candidate country could block its accession.

Bilateral Relations: Peaceful and cooperative relations with existing Member States are essential. The absence of recognition may negatively affect such relations.

3.3. Legal Mechanism for the Block Accession of Kosovo to the European Union

As established, Kosovo faces two main obstacles to its accession:

1. Five existing EU Member States do not recognise its sovereignty;
2. Serbia, from which Kosovo declared independence, is further advanced in the accession process.

This implies that, if Serbia were to complete its accession first, the requirement of unanimity in the decision would become definitively unattainable for Kosovo.

Therefore, block accession offers a potential solution to both problems, enabling a simultaneous and coordinated accession process that would neutralise the political consequences of non-recognition and prevent any individual Member State from exercising a veto on the matter.

3.3.1. First Conflict: The Solution to the Problem of the Recognition of Kosovo

For Kosovo to accede together with the rest of the countries, it is necessary to address both of the aforementioned issues. The first step involves obtaining the approval of the existing Member States. Most of these countries have already recognised — albeit not explicitly — the existence of Kosovo as a sovereign State. Spain has accepted Kosovar passports; Greece has allowed the opening of Kosovar trade offices in its territory and has supported development projects in Kosovo; Romania and Slovakia, for their part, have also participated in joint diplomatic events, as has Cyprus (a matter that has already been examined in depth in section 1.4, entitled “*Tacit or De Facto Recognition by States*”).

Therefore, it is not unreasonable to think that if these countries are already demonstrating their willingness to cooperate and to normalize diplomatic relations, they would not oppose Kosovo’s accession — particularly if this presents itself as the only viable means for the rest of the Western Balkan countries to join as well, something they clearly desire.

Indeed, these governments have recently shown themselves more inclined to accept some degree of official presence in Kosovo — a step that was publicly announced, in the case of Spain, by the former Secretary of State for the European Union, Juan González-Barba, during a seminar organised by the Elcano Royal Institute in November 2021, attended by the Serbian Minister for European Integration.

This normalizing development can largely be explained — within the context of a certain easing of the Catalan independence conflict — by a combination of diplomatic pressure on Spain from the United States and its principal European partners, together with Spain's own conviction that it must engage in dialogue with all actors in order to play a more prominent role in the Western Balkans.

These same objectives are shared by the other four countries, and it seems that the pressure from the rest of the European Union is beginning to have an effect regarding recognition, or at least tolerance of Kosovo's existence as a sovereign State, which could, in turn, lead them not to oppose its accession.

3.3.2. The Need to Achieve Equality in the Accession Process for All States

Finally, it should be emphasized that this legal mechanism of block accession for the five States constitutes an approach that requires them all to be at the same stage in the accession process. In other words, each must individually meet the accession standards already mentioned. This means that block accession does not allow any of them to skip stages in the process; rather, they must work and cooperate with the European Union to fulfil the required standards.

This perhaps raises a potential objection — namely, the need to slow down the progress of those countries that are more advanced, so that others may catch up. Nevertheless, this should not be regarded as an obstacle if viewed from the opposite perspective — that is, if the EU were to accelerate its support and efforts for those countries lagging in the process.

A virtually identical situation occurred in 2004, when ten countries joined the EU simultaneously, even though they were at different stages of the accession process. Driven by the goal of European reunification, the EU invested time and resources to ensure that all could accede together. For example, Bosnia and Herzegovina remains significantly behind in areas such as justice and corruption; North Macedonia must continue to strengthen its democratic institutions; and similar challenges persist across nearly all Western Balkan countries.

Thus, in October 2024, the European Union launched a new initiative known as the Growth Plan for the Western Balkans, specifically aimed at addressing the general delays faced by these countries and enabling them to meet EU standards for accession. According to the official EU statement, the objectives of this Plan are to:

- *Integrate Western Balkan partners into the EU single market;*
- *Promote regional economic cooperation;*
- *Deepen EU-related reforms;*
- *Increase pre-accession funding to accelerate the socio-economic convergence of the Western Balkans with the EU.*

This program also applies to Kosovo.

The Growth Plan encourages the preparatory efforts of enlargement partners by providing some of the benefits of membership in advance, thereby accelerating both the enlargement process and the growth of their economies.

Economic convergence is an essential element for bringing the Western Balkan partners closer to the EU. The lack of such convergence remains a major problem in the region, which currently stands at around 35% of the EU average.

The Growth Plan has the potential to double the size of the Western Balkan economies within the next decade. To support this process, a new financial instrument of €6 billion, the Reform and Growth Facility for the Western Balkans (2024–2027), has been adopted.

However, the most significant aspect of this initiative lies in the introduction of the official communiqué announcing the project, which states:

“Russia’s war of aggression against Ukraine illustrates once again the need for a determined geostrategic investment in a stable, strong, and united Europe.”

This reaffirms that, for the major European powers, the accession of all Western Balkan countries is not merely a territorial enlargement project, but rather a geostrategic imperative. Enlargement would mean incorporating into the Western bloc a region historically closer to Russia, and its accession would entail irreparable loss of influence for Moscow, along with negative economic consequences, as these countries would no longer depend economically on Russia.

Essentially, the European powers do not seek the accession of these countries solely for their own benefit, but also for the strategic disadvantage it would impose on Russia.

In conclusion, it should be emphasised that the block accession of the Western Balkan States constitutes a highly viable mechanism for Kosovo's entry into the European Union, particularly when viewed in light of the two main obstacles to its accession.

Regarding the Serbian conflict, Serbia would be unable to veto Kosovo's entry, as both would join simultaneously. Secondly, in relation to the Member States that oppose Kosovo's accession — namely Spain, Cyprus, Bulgaria, Romania, and Slovakia — it is important to note that recognition by all Member States is not required by EU law, although unanimity remains a fundamental aspect due to the veto right.

Accordingly, it would not be necessary for these countries to formally recognise Kosovo as a sovereign State, but merely to tolerate its presence within the EU. This tolerance has already been demonstrated in diplomatic events where Kosovo has participated alongside the five non-recognising States — for instance, in the Stabilisation and Association Agreement (SAA) signed between Kosovo and the EU, and in the Erasmus+ and Horizon 2020 programmes.

To these precedents must be added the clear motivation that the definitive unification of Europe represents for the EU — and consequently for these Member States as well — within a common European bloc.

3.4. Strengthening the Mechanism through Diplomatic Pressure

In the event that tolerance does not materialize, even in light of what has been mentioned above, the European Union, driven by the importance of ensuring that these countries join the EU, could resort to the use of diplomatic pressure.

There is also precedent for the imposition of economic sanctions on EU Member States by the EU itself. In 2022, the EU decided to suspend the payment of €6.3 billion due to partial corrective measures implemented by Hungary. A similar situation occurred in 2020 with Poland, where, in response to concerns regarding the rule of law and democracy, certain funds were likewise suspended.

These cases clearly demonstrate that the European Union is not reluctant to sanction its own Member States when doing so serves a greater collective good. In other words, given the strategic importance of integrating the Balkan bloc into the EU, the Union could exert pressure on these countries to recognize Kosovo.

The question, however, is whether a coordinated campaign of pressure directed at five Member States is something the EU would undertake. The logical answer would seem to be no, since the EU tends to seek diplomatic and consensual solutions among its members.

Nevertheless, basing such an assessment solely on the EU's recent history may be short-sighted, as there is no prior case in which the fundamental dispute concerning a State's accession to the Union revolved around the recognition of its statehood by other members. Consequently, in an extraordinary situation, the adoption of extraordinary measures must be considered.

Thus, given that, in abstract terms, the only feasible way for five countries to join the EU is through block accession, and that this requires merely the absence of rejection by five Member States, the possibility of imposing sanctioning measures and coordinated pressure ceases to appear utopian and instead becomes plausible — and, above all, effective.

In summary, with cooperation between the European Union and these countries to first meet the accession standards, the block accession of Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Serbia, North Macedonia, and Montenegro constitutes an indisputably viable legal mechanism, and indeed the most accessible path for Kosovo's entry into the Union despite the obstacles it faces.

This is due to two fundamental reasons:

1. It circumvents Serbian opposition, as Serbia cannot object while it is not yet a Member State; and
2. The countries that do not recognize Kosovo, for reasons of political pressure and self-interest (given that this mechanism involves the accession of four other States), are unlikely to obstruct the process.

4. CONCLUSIONS

In order to formulate a comprehensive conclusion, it is essential to understand the process of Kosovo's integration into the European Union as one defined and conditioned by a series of political and legal obstacles that significantly hinder full and individual accession. Among these difficulties are the absence of unanimous recognition by EU Member States, the lack of international consensus regarding Kosovo's status, and the fragility of certain aspects of its internal sovereignty. On the other hand, the analysis conducted leads us to determine that functional recognition, together with the mechanism of block accession for the Western Balkans, represents the most feasible, realistic, and constructive path. Indeed, this route is particularly useful for ensuring progress in the broader Serbian regional framework, while simultaneously allowing for the effective participation of Kosovo.

As has been demonstrated throughout this study, immediate consensus or full recognition by all European countries cannot be expected. By contrast, there exist alternative and legally valid pathways, already in operation, which enable tangible progress towards integration. Kosovo has achieved a form of functional recognition as a subject of international law: it has signed treaties, participates in European organizations, and maintains bilateral relations with numerous States. This recognition is *de facto*, albeit limited in legal effect, but it serves as an instrument for building active participation in the international sphere. The signature of the Stabilisation and Association Agreement with the EU, its presence in community forums, and the acceptance of its passport within the Schengen Area are clear evidence of this progressive recognition.

Thus, it has been demonstrated that recognition is not an absolute prerequisite for the exercise of international competences. This is equally evident in other cases, such as Taiwan or the Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR). In essence, the case of Kosovo demonstrates that effectiveness prevails over form. The consolidation of its sovereignty through its own acts and its acceptance in international practice confirm its functional status as a State.

Therefore, the key does not lie in forcing unanimous formal recognition, but in strengthening the route of practical recognition — for example, through the materialisation of legal agreements with Serbia, and by promoting a common EU policy that enables Kosovo's integration without the need for unanimity. Recognition, understood as a process rather than a singular act, is already underway and should be supported and consolidated. Consequently, we establish that this mechanism has the capacity to overcome the main legal and diplomatic obstacles faced by Kosovo. Firstly, it avoids requiring non-recognising States — namely Spain, Greece, Romania, Slovakia, and Cyprus — to officially modify their position. Secondly, it opens the way for the integration process to be based on functional criteria, such as regional cooperation, adoption of the EU *acquis*, and compliance with democratic standards, thus softening the debate on final status. Thirdly, it reinforces the principle of stability

in the Balkans by promoting collaborative dynamics among neighbouring States, avoiding any hierarchy that could reignite historical tensions.

In another respect, regarding co-sovereignty, we have analysed its viability as an alternative model of shared governance between Serbia and Kosovo. While we recognise that its implementation would require a high level of political agreement and a complex institutional architecture, we value its potential as a transitional or complementary formula within the pre-accession framework — that is, as a theoretical and aspirational option, applicable under more favourable conditions than those currently prevailing. There are precedents in Europe — such as the Island of the Pheasants, as well as the cases of Gibraltar, Northern Ireland, and South Tyrol — which demonstrate both the effectiveness and the diversity of shared sovereignty models. Nevertheless, it must be stressed that this remains a purely theoretical construct, with minimal practical applicability.

Hence, we emphasise that, given the current impossibility of finding a fully satisfactory solution for all parties, block accession combined with functional recognition represents not only a technically viable option, but also a strategic opportunity. The implementation of block accession would provide a means for the European Union to reaffirm its commitment to stability, inclusion, and continental unity. Moreover, this initiative would allow progress without requiring unanimity on Kosovo's status, thereby promoting an integrative logic that prioritises regional cooperation over diplomatic confrontation. In conclusion, we maintain that the future of Kosovo in Europe should not depend solely on its formal recognition as a State, but rather on its capacity to integrate, cooperate, and uphold the fundamental values and principles of the European Union.

4.1. Legal Conclusion and Review

Before definitively concluding this article, it is appropriate to conduct a review of the various legal solutions proposed. As discussed throughout the text, Kosovo cannot join the European Union directly without the formal recognition of Spain, Romania, Greece, or Slovakia. It is therefore necessary to consider a series of creative legal initiatives.

A) FUNCTIONAL RECOGNITION

The first option, already discussed above, is that of functional recognition. Under this form of recognition, legal and political consequences such as the approval of treaties, the use of passports, or other economic agreements may reach a level equivalent to that produced by express recognition. As referred to in section 1.4, one of the most emblematic examples is that of Taiwan and China. However, beyond the surface of trade agreements, it is necessary to examine the role of various powers such as the

United States, Canada, the United Kingdom, and Japan, which have contributed to Taiwan's existence as a State despite not formally recognising it.⁷²

Specifically, the United States offers a particularly relevant case. In the late 1970s, the US recognised the People's Republic of China, including Taiwanese territory as part of China. This led to a complex diplomatic situation that required US courts to rule on Taiwan's sovereignty. This case is both relevant and applicable to Kosovo, as numerous agreements concluded at that time remain in force today. One example is the Taiwan Relations Act (1979),⁷³ which allows for agreements on matters such as military cooperation, political dialogue, and cultural exchange. The existence of such mechanisms between powers as significant as Taiwan and the United States allows us to imagine the possibility that Kosovo could negotiate in a similar manner with various European actors.

Another example worth considering is that of Palestine and its relationship with the United Nations. Palestine is recognized as a Permanent Observer State, which allows it to participate in all UN procedures — such as submitting motions, exercising the right of reply, or presenting procedural proposals. However, it cannot participate in votes related to the Security Council or the General Assembly.⁷⁴ This unique status may serve as an argument before the institutions of the European Union in favour of developing more flexible and intuitive negotiation dynamics, opening a new channel for candidates seeking EU membership.

B) NEUTRAL FORMULA FOR ACCESSION

Following the line of reasoning set out above, an alternative neutral formula may be proposed, like that maintained by the United Nations with Palestine. Naturally, such a neutral formula should be designed within the framework of the European Union. The foundation of this neutral formula would lie in leaving Kosovo's status of recognition open, thus avoiding conflict with Spain, Cyprus, Greece, Romania, and Slovakia, as it would allow these States to adopt different interpretative positions, much like the UN's treatment of Palestine. Although this proposal may seem unconventional, there is evidence showing that the EU's treatment of Kosovo has not been — and is not — significantly different. The only substantive change that would occur would be the formalization of the entire process.

The Ambassador of Kosovo to the United Kingdom, Dren Doli, and Professor Zamira Xhaferri of the University of Amsterdam,⁷⁵ argue that Kosovo's rapprochement with the European community has not undermined EU Member State cohesion. Therefore,

⁷² Pasha L. Hsieh (2007). *An Unrecognized State in Foreign and International Courts: The Case of the Republic of China on Taiwan*. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 28, No. 4, pp. 765–813.

⁷³ *Ibidem*, pp. 774–782.

⁷⁴ United Nations (2024). *Explanation of Palestine's Status at the United Nations*. Retrieved 26 August 2025. Available at: <https://news.un.org/es/story/2024/04/1529141>

⁷⁵ Doli, D. & Xhaferri, Z. (2025). *The Shapes of Neutrality: EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path*. *European Journal of Risk Regulation*, published online 2025, pp. 1–16. doi:10.1017/err.2025.25.

the argument that Kosovo's formal admission to the EU would lead to internal division does not hold substantial weight.⁷⁶ Relations between Kosovo and the European Union date back to 1999, and two key stages must be highlighted:

First, through UN Security Council Resolution 1244, the EU — although not granted any formal authority by the UN — nevertheless implemented a post-war reconstruction assistance plan for Kosovo.⁷⁷

Second, the Stabilisation and Association Process,⁷⁸ launched in the early 2000s to reduce tensions across the Balkans, must be emphasised. This plan has significantly improved Kosovo's relationship with the EU, even though Kosovo was not formally included until 2016.

It is also worth noting that between 2007 and 2008, the EU implemented the Ahtisaari Plan.⁷⁹ Martti Ahtisaari, a UN Special Envoy, proposed a plan of supervised independence, envisioning Kosovo as a multi-ethnic State.⁸⁰ Although Serbia and the five non-recognising States opposed its implementation, the EU chose to proceed regardless. This once again highlights the possibility of progress in Kosovo-related negotiations.

Before concluding this issue, we must outline the legal plan that should be followed to enable Kosovo's accession:

1. Following the example of the 2016 Stabilisation and Association Agreement between the EU and Kosovo, the European Commission should establish a series of initiatives to strengthen relations between Kosovo and the 27 Member States. Meetings should also be held in the Council of the European Union and the European Council to ensure cohesion.
2. Monthly sessions should be organised to reach an Agreement separating the relationship between the EU and Kosovo and that between Kosovo and the individual Member States. Allowing such flexibility in recognition would enable Kosovo's integration while preserving the strategic immovability of States such as Greece, Cyprus, Slovakia, Spain, and Romania. Moreover, this neutral yet diplomatic formula would prevent external powers such as Russia or China from interfering in the process.
3. As already discussed throughout this article, these negotiations should take place in block, alongside Serbia, North Macedonia, Montenegro, and Albania.

⁷⁶ Ibidem, p. 1.

⁷⁷ Ibidem, pp. 4–5.

⁷⁸ EUR-Lex (2000). *Stabilisation and Association Process*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

⁷⁹ Doli, D. & Xhaferri, Z. (2025). *The Shapes of Neutrality: EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path*, pp. 8–9.

⁸⁰ United Nations (2007). *UN Presents Status Plan for Kosovo*. Retrieved 27 August 2025. Available at: <https://news.un.org/es/story/2007/02/1097011>

4. Finally, we propose the creation of a Kosovo Protocol, to serve as a comprehensive legal and political framework for this process.

C) C) BLOCK ACCESSION

In this scenario, block accession of the Western Balkans is presented as the most feasible pathway for Kosovo's entry into the EU. This mechanism circumvents the obstacle of recognition by the Member States, insofar as that opposition would be attenuated by the prospect of accession for the remaining countries — such as Serbia, Montenegro, North Macedonia, and Bosnia and Herzegovina — whose admission corresponds to the Stabilisation and Association⁸¹ commitment already assumed by the Union. Consequently, Article 49⁸² TEU ceases to operate as an impediment and becomes a negotiating framework in which bilateral relations are subordinated to the European common interest.⁸³

The 2004 enlargement demonstrated the flexibility of EU law, adapting accession criteria to facilitate the simultaneous entry of ten States. Therefore, the joint integration of the Western Balkan States ensures and facilitates that all of them reach the standards required for accession to the Union. Standards relating to the rule of law, democracy, and the single market will be more readily attained if pursued collectively, as envisaged in the Copenhagen Criteria⁸⁴ and the Stabilisation and Association Process.

Likewise, block accession follows a logic of political and diplomatic balance. On the one hand, Serbia could not oppose Kosovo's accession while it is not yet a Member State; on the other, those States that currently do not recognise Kosovo would find sufficient incentives not to block collective entry, since paralysis would also harm other Balkan countries with which they maintain close relations. This framework generates a positive pressure effect: accepting accession in bloc does not imply explicit recognition of Kosovo as a State, but it does consolidate a scheme of functional cooperation that has been accepted in other international contexts.

Accordingly, block accession emerges as the most pragmatic and legally robust solution for Kosovo's integration. It is not a shortcut that weakens accession requirements, but a mechanism that harmonises diplomatic tensions with the principle of European unity. By allowing the simultaneous incorporation of the Balkan States,

⁸¹ EUR-Lex (2025). *Stabilisation and Association Process*. Glossary of EU Law. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

⁸² EUR-Lex. *Summary — Accession, Article 49 TEU*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-european-union-joining-the-eu.html>.

⁸³ European Commission (2018). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>

⁸⁴ Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023). *Criterios de Copenhague. Hablamos de Europa*. Available at: <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/-Criterios-de-Copenhague.aspx>

the EU not only reaffirms its commitment to regional stability but also sends an unequivocal message of inclusion and of overcoming historical disputes through law.

Having explained the rationale and benefits of this approach, it is appropriate to set out a legal roadmap, detailing step by step the process of block accession:

1. First, as in 2004, a single report should be drawn up on the situation of all non-acceded Western Balkan States (Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Serbia, North Macedonia, and Montenegro), so as to avoid any of them being side-lined with respect to accession requirements.⁸⁵
2. Subsequently, the opening of joint negotiations should be agreed. Parallel negotiations ensure that Serbia cannot veto Kosovo, and that non-recognising States perceive the incentives inherent in the complete package.
3. Once the Copenhagen Criteria have been met, the Treaty of Accession should be signed jointly.

⁸⁵ EUR-Lex. *Member States Accession*. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:member_states_accession

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con Gibraltar, hecho ad referendum en Madrid y Londres el 4 de marzo de 2019.

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-3947-consolidado.pdf>

Burgueño Álvarez, G. (s.f.). El Sud-Tirol o Alto Adige en su proceso de problema europeo, pp.19-20

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/33101rpi053083.pdf>

Boockin, M (1990). El significado de Confederalismo, nº 20 de la revista Green Perspectives. <https://es.anarchistlibraries.net/library/murray-bookchin-el-significado-de-confederalismo>

Caira, Rocco. (2007). El Acuerdo de Viernes Santo y los Derechos Humanos. *Instituto de Derechos Humanos, Deusto*. <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho45.pdf>

Cramon-Taubade. 2022. Informe de 2022 sobre Kosovo. *EPRS, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATAG\(2023\)747113_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747113/EPRS_ATAG(2023)747113_ES.pdf)

CEOE. (2025). La Unión Europea y Reino Unido alcanzan un acuerdo histórico sobre Gibraltar. <https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/union-europea/la-union-europea-y-reino-unido-alcanzan-un-acuerdo-historico-sobre>

Cueto, José Carlos. 2021. Por qué se desintegró Yugoslavia. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57318555>

CIJ. 2010. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la declaración unilateral de independencia de Kosovo <https://www.dipublico.org/cij/doc/180.pdf>

Consejo Europeo y el Consejo de la UE. 2023. Kosovo: el Consejo da luz verde a la exención de visado. 9/3/2023.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/09/kosovo-council-gives-green-light-to-visa-free-travel/>

Convenio entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la isla de los Faisanes, firmado en Bayona el 27 de marzo de 1901. (1901). Dipublico, derecho internacional.

<https://www.dipublico.org/109690/convenio-entre-espana-y-francia-reglamentando-la-jurisdiccion-en-la-isla-de-los-faisanes-firmado-en-bayona-el-27-de-marzo-de-1901/>

Doli D, Xhaferri Z. (2025). The Shapes of Neutrality. EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path. *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2025:1-16. doi:10.1017/err.2025.25

<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/shapes-of-neutrality-eu-enlargement-engagement-and-kosovos-european-path>

El reconocimiento internacional (capítulo VII), Universidad Autónoma de Madrid. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3262/8.pdf>

El acuerdo Belgrado-Pristina sobre la denominación: una oportunidad de oro para la UE. (2012). CIDOB.

<https://www.cidob.org/publicaciones/el-acuerdo-belgrado-pristina-sobre-la-denominacion-una-oportunidad-de-oro-para-la-ue>

Espada, C. G., & Hortal, M. J. C. (2013). Acuerdo, de 19 de abril de 2013, sobre los principios que rigen la normalización de relaciones entre Serbia y Kosovo, con la mediación de la Unión Europea. *Revista española de derecho internacional*, 65(2), 341-349.

EUR-Lex. (2000). Proceso de Estabilización y Asociación. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

EUR LEX. 2018. *Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo.*

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html>

EUR LEX. 2025. Proceso de Estabilización y Asociación. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

EUR-LEX. (2025). Stabilisation and association process. Glossary content. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/stabilisation-and-association-process.html>

EUR-Lex (síntesis — adhesión, Artículo 49 TUE)

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-european-union-joining-the-eu.html>

European Council. 2024. The Protocol on Ireland and Northern Ireland explained. Last review: 11/1/2024

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom>

European Commission. 2025. Conditions for membership.

https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en

European Commission. (2018). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>

Ferrero-Turrión, R. (2022). LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS BALKANES: EL NO-RECONOCIMIENTO DE KÓSOVO POR ESPAÑA: España. *Tiempo de Paz*, 144, 22–29.

Firma de los memorandos entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar.

Comunicado 172. 29/11/2018.

https://www.exteriores.gob.es/ca/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICADOS/20181129_COMU172.aspx

González-Aurióles, J. A. (2006). Suiza: sistema político y Constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (18), 542-546.

HABLAMOS DE EUROPA. Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2023. *Criterios Copenhague*.

<https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/-Criterios-de-Copenhague.aspx>

Jiménez García, M. D. (2023). *SOBERANÍA COMPARTIDA PARA GIBRALTAR. UNA POSIBLE SOLUCIÓN POST-BREXIT A LA CONTROVERSIA EN TORNO AL PEÑÓN*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Jiménez Piernas, Carlos. (2011). LOS PRINCIPIOS DE SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL Y DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LA OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE KOSOVO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA. *Revista Española de Derecho Internacional* (23), pp.29-54.

Jorovic, Alexander. 2023. *¿Qué países no reconocen a Kosovo y cuáles son sus razones? Sputnik Mundo.*

<https://noticiaslatam.lat/20230108/que-paises-no-reconocen-a-kosovo-y-cuales-son-sus-razones-1134440114.html>

Júnior, A. D. R., & Carnesella, G. (2017). El reconocimiento de nuevos Estados como sujetos en la ciencia del derecho internacional a partir de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial: abordajes doctrinarios de la Convención de Montevideo a la "Opinión Consultiva Kosovo"(1933-2010). *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17, 513-546.

Kosovo: From paper to practice: Kosovo must keep its commitments to domestic violence survivors: Executive summary. Amnesty International. 31/8/2023.

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/kosovo/>

Llanos Mansilla, H. (2007). El Reconocimiento del Estado. *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público. Tomo II. Volumen 1. En Jurídica de Chile (Eds.), pp-71-80.* <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/38972>

Lex Europa. 2012. Tratado de la Unión Europea, versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

Mangas Martín, Araceli. (2010). Asamblea General de las Naciones Unidas (. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a

Kosovo (pp. 32-33)

<https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/08/texto-Dict-esp%C3%B1ol-res-AG-kosovoN1046984.pdf>

Memorando de entendimiento sobre cooperación policial y aduanera. Ministerio Exterior de España. 25/11/2018.

<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20COOPERACION%20POLICIAL%20Y%20ADUANERA.pdf>

Memorando sobre los derechos de los ciudadanos. Ministerio Exterior de España. 25/11/2018.

<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/MOU%20DERECHOS%20CIUDADANOS.pdf>

Merke, F. (2007). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales. *Documento de Trabajo.*

Micic Täger, Alexander. (2009). EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS Y LA ACCIÓN COLECTIVA: LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA ESTATAL. *Revista Pléyade* (3) pp.172-201.

Moreno, Blas. (2019). ¿Cómo se gestiona la isla de los Faisanes, compartida entre España y Francia? *El orden mundial*. <https://elordenmundial.com/como-se-gestiona-la-isla-de-los-faisanes-compartida-ent-re-espana-y-francia/>

Northern Kosovo: Asserting Sovereignty amid Divided Loyalties Europe Report
N°269 | 2 April 2024, pp.17-18
<https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-05/269-northern-kosovo-sovereignty.pdf>

Observatorio UAB. Introducción histórica al conflicto de Kosovo.
<https://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/kosovo/analisi/introduccion.htm#inici>

ONU. Yugoslavia y Estados sucesores: Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Eslovenia.
<https://www.un.org/es/about-us/member-states/yugoslavia>

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *ONU presenta plan de estatuto para Kosovo*. Recuperado en línea el 27/8/2025. URL:
<https://news.un.org/es/story/2007/02/1097011>

Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Explicación del estatus de Palestina en la ONU*. Recuperado en línea el 26/8/2025. URL:
<https://news.un.org/es/story/2024/04/1529141>

Pasha L. Hsieh. (2007). *An Unrecognized State in Foreign and International Courts: The Case of the Republic of China on Taiwan*. *Michigan Journal of International Law*. Volume 28, Issue 4. pp.765-813.

Pursals, G. (2024). España debería reconocer a Kosovo. *El Independiente*.
<https://www.elindependiente.com/opinion/2024/04/07/espana-deberia-reconocer-a-kosovo/>

Philpott, Daniel, "Sovereignty", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2024 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), URL =
<<https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/sovereignty/>>

Rey, M. (2024, 8 enero). España acepta el pasaporte de Kosovo sin reconocer su independencia: ¿qué implica esta decisión? *RTVE.es*.

<https://www.rtve.es/noticias/20240108/espana-acepta-pasaporte-kosovo-sin-reconocer-independencia/2470659.shtml>

Rizzo, J. M. (2012). ¿Irlanda del Norte o el norte de Irlanda?. *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, 1-23.

SER. (2022). ¿Qué países reconocen a Taiwán como estado independiente?

Cadena

SER.

<https://cadenaser.com/nacional/2022/08/04/que-paises-reconocen-a-taiwan-como-es-tado-independiente-la-escueta-lista-de-enemigos-declarados-de-china-cadena-ser/>

Serbia. Amnistía Internacional, España. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais> (Consultado el 30/4/2025).

Sbunker. 2023. *El asterisco que desaparece: Evolución del enfoque de la Unión Europea sobre Kosovo*. (2023, 8 octubre). Global Voices En Español.

<https://es.globalvoices.org/2023/10/09/el-asterisco-que-desaparece-evolucion-del-enfoque-de-la-union-europea-sobre-kosovo/>

Soeren Keil & Bernhard Stahl (2023) *Between the Balkans and Europe: The State/Nation Problem in the Post-Yugoslav States*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17:2, 119-135.

Torrecilla, E. (s.f). España y el no reconocimiento a la independencia de Kosovo. *Academia Edu*.

The Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland. April

[1998.sssets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The Belfast Agreement An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf)

Tratado de los Pirineos firmado el 7 de noviembre de 1659 entre España y Francia. (1659). *Archivo Histórico Nacional*. Gobierno de España, Ministerio de Cultura.

<https://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/contiene/5650540>

Valle Gálvez, J. A. D. (2016). *Gibraltar, "año cero": Brexit, soberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos-Madrid. pp.11-12.

