



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/UNK/1
13 de marzo de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

**INFORME PRESENTADO AL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
POR LA MISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LAS
NACIONES UNIDAS EN KOSOVO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN KOSOVO DESDE JUNIO DE 1999**

KOSOVO (SERBIA Y MONTENEGRO)* **

[7 de febrero de 2006]

* Este informe fue solicitado por el Comité en su 81º período de sesiones, en julio de 2004.

** Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

Página

Parte I

DOCUMENTO BÁSICO COMÚN QUE FORMA PARTE DE LOS INFORMES PRESENTADOS A LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS POR LA MISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO

INTRODUCCIÓN	4
A. Características demográficas, económicas, sociales y culturales de Kosovo	4
B. Estructura constitucional, política y jurídica de Kosovo	7
C. Aceptación de las normas internacionales de derechos humanos	32
D. Marco jurídico general de protección de los derechos humanos	36
E. Marco general de promoción de los derechos humanos en Kosovo	45
F. Función del proceso de presentación de informes en la promoción de los derechos humanos en Kosovo	51
G. No discriminación e igualdad	52

Parte II

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN KOSOVO A PARTIR DE JUNIO DE 1999 PRESENTADO AL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS POR LA MISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO

INTRODUCCIÓN	68
Artículo 1	68
Artículo 2	68
Artículo 3	68
Artículo 4	68
Artículo 5	68
Artículo 6	69

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Página</i>
Parte II (<i>continuación</i>)	
Artículo 7	72
Artículo 8	72
Artículo 9	75
Artículo 10	78
Artículo 11	80
Artículo 12	80
Artículo 13	100
Artículo 14	101
Artículo 15	111
Artículo 16	112
Artículo 17	112
Artículo 18	113
Artículo 19	116
Artículo 20	119
Artículo 21	123
Artículo 22	124
Artículo 23	127
Artículo 24	128
Artículo 25	129
Artículo 26	134
Artículo 27	134

Parte I

DOCUMENTO BÁSICO COMÚN QUE FORMA PARTE DE LOS INFORMES PRESENTADOS A LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS POR LA MISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO

INTRODUCCIÓN

1. Actuando en virtud de la autoridad que le fue conferida en la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (resolución 1244), la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) presenta este documento básico común como parte inicial de sus informes al Comité de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se ha preparado como modelo de referencia para la presentación coordinada de informes sobre los derechos humanos en un documento básico común y en documentos sobre los distintos tratados de conformidad con las Directrices comunes revisadas para la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, que fueron aprobadas en principio en la 17ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos los días 23 y 24 de junio de 2005 (las Directrices).
2. La OSCE preparó un proyecto de informe básico común a partir de las aportaciones recibidas de los pilares (componentes) y oficinas de la UNMIK y las instituciones provisionales del Gobierno autónomo (las instituciones provisionales). Ese proyecto fue examinado y revisado posteriormente por la Oficina del Representante Especial del Secretario General.

A. Características demográficas, económicas, sociales y culturales de Kosovo

Geografía

3. Kosovo, que oficialmente forma parte integrante de la Unión de Serbia y Montenegro, está situado en los Balcanes occidentales. Entidad sin salida al mar, limita con Albania, la ex República Yugoslava de Macedonia, y Serbia y Montenegro y abarca una superficie de 10.887 km², es decir alrededor de un tercio de la superficie de Bélgica. Kosovo ocupa una cuenca geográfica que se encuentra a una altitud de cerca de 500 m, rodeada de montañas y dividida por una cadena central de norte a sur en dos subregiones de aproximadamente el mismo tamaño y población¹.
4. En su extensión de alrededor de 1,1 millón de hectáreas, Kosovo se caracteriza por cuatro cuencas hidrográficas principales situadas en las ondulantes montañas occidentales y septentrionales, de las que descienden ríos en dirección sur y sudeste que atraviesan llanuras elevadas (300 a 1.000 m) y relativamente fértiles. La erosión en las tierras altas y el anegamiento (55.000 ha) de las tierras son frecuentes. El clima es continental en el este, con un

¹ Towards Stability and Prosperity: A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo, preparado por la Comisión Europea y el Banco Mundial para la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, 2 (3 de noviembre de 1999) [en lo sucesivo, Hacia la estabilidad y la prosperidad].

promedio de precipitaciones 660 mm y 170 a 200 días sin heladas, pero las influencias mediterráneas en el sudoeste crean condiciones más húmedas (780 mm) y cálidas (196 a 225 días sin heladas) en esa zona².

5. Aproximadamente 430.00 ha del territorio son arboladas (39%) y 577.000 están constituidas por tierras agrícolas (52%). De estas últimas, unas 180.000 ha (31%) están dedicadas a pastizales y unas 400.000 (69%) son cultivables. Según las estadísticas de 1998 citadas por el Banco Mundial, las tierras agrícolas -que comprenden tierras arables, pastos y cultivos permanentes- se dividían como sigue:

(En hectáreas)

• Tierras cultivadas	291.000
• Trigo	110.000
• Maíz	95.000
• Cultivos forrajeros	36.000
• Hortalizas	28.000
• Cebada de primavera	16.000
• Cultivos industriales	6.000
• Praderas	86.000
• Huertos	12.000
• Viñedos	8.000
• Pastos	180.000
• Total de tierras agrícolas	577.000³

6. Kosovo cuenta con abundantes reservas de yacimientos de lignito de alto poder calorífico y bajo contenido de azufre y cenizas, que se estiman en más de 10.000 millones de toneladas. No posee otros yacimientos de combustibles fósiles ni infraestructura para la importación y el suministro de gas natural, y carece de refinerías de petróleo. Tiene sólo un modesto potencial hidroeléctrico.

7. Está dotado de bastantes yacimientos de plomo y zinc de tamaño pequeño y modesta calidad, esparcidos a lo largo de un cinturón geológico que se extiende en la parte oriental de su territorio. Además, posee dos yacimientos de níquel que se utilizan para la producción de ferroníquel dentro de un cinturón geológico que se extiende más allá de la frontera con Albania. Otros recursos geológicos de Kosovo son la bauxita, la magnacita y metales preciosos⁴.

² Ibíd., 39.

³ Ibíd., 42 (citando estadísticas del *Anuario Oficial de la República Federativa de Yugoslavia*, 1998).

⁴ Banco Mundial, *Kosovo Economic Memorandum*, 49 y 50 (17 de mayo de 2004).

Composición demográfica y étnica

8. Kosovo se caracteriza por la falta de datos demográficos exactos que resulta de su reciente historia turbulenta y los importantes cambios de población que la acompañaron. El último censo reconocido en general en Kosovo tuvo lugar en 1981, cuando la población total se estimaba en un 1.584.000 habitantes. En 1991 se llevó a cabo un censo demográfico, pero sus resultados se consideran poco fidedignos debido a la escasa participación de la mayoría de la comunidad albanesa de Kosovo⁵.

9. Según los distintos cálculos del Secretario General de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, la población de Kosovo se estimó en entre 1,7⁶ y 2,2⁷ millones en 1998. El conflicto de 1998-1999 complicó este ya poco claro cuadro demográfico, habiendo suscitado un movimiento masivo de población tanto durante las hostilidades como después de éstas. El conflicto en sí mismo causó el desplazamiento de aproximadamente 800.000 albaneses de Kosovo, en general hacia la vecina Albania y la ex Republica Yugoslava de Macedonia. Es posible que hubiera hasta 500.000 personas desplazadas en el interior del territorio⁸. El número total de personas fallecidas a raíz del conflicto de 1998-1999 se estimó en entre 4.000 y 12.000⁹.

10. Tras la intervención de la OTAN y el fin de las hostilidades en junio del 1999, cerca de 242.000 habitantes no albaneses abandonaron Kosovo. Sin embargo, al 8 de julio de 1999 más de 650.000 refugiados habían regresado a Kosovo en el marco de un movimiento de regreso espontáneo y también con la ayuda de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Esto dejó un saldo de unas 150.000 personas en las regiones y los países vecinos, 90.000 personas evacuadas a terceros países y un número desconocido de solicitantes de asilo.

Indicadores económicos

11. Una vez terminado el conflicto, la economía de Kosovo se encontró en una situación de colapso. Más del 25% del parque de viviendas quedó totalmente destruido y el ganado y los bienes agropecuarios quedaron diezmados (con pérdidas estimadas en entre 700 y 800 millones

⁵ UNICEF, Situation Analysis of Children and Women in Kosovo, 8 (2003) [en lo sucesivo, Niños y mujeres en Kosovo].

⁶ Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. Documento de las Naciones Unidas S/1999/799, párr. 8 (12 de julio de 1999) [en lo sucesivo, Primer informe del Secretario General].

⁷ Hacia la estabilidad y la prosperidad.

⁸ Primer informe del Secretario General, párr. 8.

⁹ Memorando del Presidente de la Asociación Internacional de Fomento a los Directores Ejecutivos sobre una estrategia de apoyo a la transición del Grupo del Banco Mundial para Kosovo (13 de abril de 2004) [en lo sucesivo, Estrategia de Apoyo a la Transición].

de dólares de los EE.UU.). La región de Kosovo se ha calificado universalmente de zona más pobre de Europa.

B. Estructura constitucional, política y jurídica de Kosovo

Breve reseña histórica

12. *Marzo de 1999.* Inicio de la campaña de bombardeo de la OTAN tras el fracaso de las conversaciones de paz de Rambouillet. Crisis masiva de refugiados, con más de 800.000 personas que abandonan la zona de conflicto.
13. *Junio de 1999.* El Ejército Nacional Yugoslavo se retira de Kosovo. Se aprueba la resolución 1244, en virtud de la cual Kosovo queda bajo la administración provisional de las Naciones Unidas y se establece la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) como presencia internacional de seguridad. En la misma resolución se reafirma la adhesión de todos los Estados miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia. Se forma el Consejo de Transición de Kosovo con objeto de desarrollar la autonomía en Kosovo.
14. *Diciembre de 1999.* En virtud de un acuerdo para compartir la administración provisional de Kosovo con la UNMIK se establece la Estructura Administrativa Provisional Conjunta y el Consejo Administrativo Provisional. La finalidad de la Estructura Administrativa era prestar asistencia en la administración de Kosovo hasta que se establecieran verdaderas instituciones de Kosovo.
15. *Octubre de 2000.* Celebración de elecciones municipales en Kosovo.
16. *Mayo de 2001.* Promulgación del Marco Constitucional para el Gobierno autónomo provisional de Kosovo. Con el fin de reforzar su capacidad en materia de administración de justicia y policía la UNMIK establece un nuevo pilar de policía y justicia.
17. *Noviembre de 2001.* Celebración de elecciones a la Asamblea de Kosovo, en las que la Liga Democrática de Kosovo (LDK) resulta el partido con mayor número de votos, seguido por el Partido Democrático de Kosovo (PDK).
18. *Marzo de 2002.* Las instituciones provisionales del Gobierno autónomo (las instituciones provisionales) prestan juramento ante el Representante Especial del Secretario General. Se transfieren algunas funciones gubernamentales esenciales a las instituciones provisionales.
19. *Junio de 2002.* Establecimiento del Organismo Fiduciario de Kosovo para preservar o fomentar el valor, viabilidad y la gestión empresarial de las empresas públicas y de propiedad colectiva de Kosovo.
20. *Octubre de 2002.* Celebración de la segunda ronda de elecciones municipales.
21. *Diciembre de 2003.* Aprobación de las "Normas para Kosovo".
22. *Marzo de 2004.* Disturbios en Kosovo los días 17, 18 y 19 de marzo.

23. *Octubre de 2004.* Celebración de elecciones a la Asamblea de Kosovo.

Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

24. Mediante la resolución 1244 se estableció la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) como presencia internacional civil encargada de la administración provisional de Kosovo. En particular, en la resolución 1244 se pidió a la UNMIK que:

- Cumpliera funciones administrativas civiles básicas;
- Promoviera el establecimiento de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo;
- Facilitara un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo;
- Coordinara la ayuda humanitaria y el socorro en casos de desastre de todos los organismos internacionales;
- Apoyara la reconstrucción de la infraestructura básica;
- Mantuviera la ley y el orden público;
- Promoviera los derechos humanos; y
- Asegurara el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en Kosovo.

25. La actual estructura de la UNMIK se estableció en el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, de 12 de julio de 1999¹⁰. Para desempeñar su mandato la UNMIK se compone de cuatro "pilares", cada uno presidido por un Representante Especial Adjunto del Secretario General.

26. El jefe de la UNMIK es el Representante Especial del Secretario General para Kosovo (el Representante Especial). En su calidad de máximo funcionario civil internacional en Kosovo, preside la labor de los pilares y facilita el proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo. El Representante Especial, como jefe de la UNMIK, es el funcionario civil internacional de mayor categoría en Kosovo. Ejerce las máximas facultades ejecutivas civiles previstas y que se le han conferido en virtud de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, y es además la autoridad final para interpretar esas facultades¹¹.

27. El Representante Especial Adjunto Principal presta ayuda al Representante Especial del Secretario General en la dirección y administración de la UNMIK y garantiza la aplicación de un

¹⁰ Primer informe del Secretario General.

¹¹ Primer informe del Secretario General, párr. 44.

enfoque coordinado e integrado por los cuatro componentes de la Misión¹². Los representantes especiales adjuntos que presiden los cuatro componentes informan directamente al Representante Especial del cumplimiento de sus tareas¹³. El Representante Especial preside un Comité Ejecutivo integrado por el Representante Especial Adjunto Principal y los cuatro representantes especiales adjuntos. El Comité Ejecutivo presta asistencia al Representante Especial en el desempeño de sus responsabilidades y es el instrumento principal mediante el cual éste controla la consecución de los objetivos de la UNMIK¹⁴.

28. Inicialmente el Pilar I, cuyo mandato era asegurar la asistencia humanitaria, estuvo dirigido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Ese pilar dejó de existir en junio de 2000. En mayo de 2001 se estableció un nuevo Pilar I de policía y justicia.

Pilar I: Policía y justicia, bajo la autoridad directa de las Naciones Unidas.

29. La Policía Internacional actúa bajo la autoridad del Representante Especial en el marco del Pilar I. Está al mando del Comisionado de Policía, el cual ejerce la autoridad operacional, técnica y disciplinaria sobre todo el personal de policía y depende del Representante Especial. Los dos objetivos principales de la fuerza de policía de la UNMIK son prestar servicios provisionales de policía y crear un servicio de policía de Kosovo (SPK) profesional e imparcial, capacitado en labores de policía democrática. Todas las funciones policiales se están traspasando al SPK y los funcionarios internacionales permanecerán sólo para apoyar y supervisar su actividad.

30. La prestación de servicios de seguridad en Kosovo fue concebida para pasar por tres etapas:

- En la primera etapa la KFOR se encargó de la seguridad y el orden público hasta que la presencia civil internacional pudo asumir esa tarea. Hasta el traspaso de esa función la policía civil de la UNMIK prestaba asesoramiento a la KFOR sobre asuntos de policía y servía de enlace con las contrapartes local e internacional.
- En la segunda etapa la UNMIK asumió la responsabilidad del mantenimiento del orden público cedida por la KFOR y la policía civil de la UNMIK desempeñó las obligaciones normales de la policía y ejerció las facultades ejecutivas para hacer cumplir la ley.
- En la tercera etapa, que está en curso, la UNMIK está traspasando al servicio de policía de Kosovo las responsabilidades de orden público y las funciones de policía de fronteras. El personal de policía civil y fronteriza de la UNMIK se vuelve a ocupar de actividades de capacitación, asesoramiento y supervisión.

¹² Ídem, párr. 45.

¹³ Ídem, párr. 46.

¹⁴ Ídem, párr. 47.

31. En la UNMIK el Pilar I es responsable del establecimiento y administración del sistema judicial y el Pilar III se encarga de vigilar el sistema judicial para que se ajuste a las normas del estado de derecho y de proveer a la capacitación y desarrollo de la profesión judicial y jurídica. En julio de 1999 se creó el Departamento de Asuntos Judiciales, que poco después se dividió en dos secciones: i) Administración de Tribunales y Servicios de Fiscalía; y ii) Gestión penal. En marzo de 2000, en virtud del Reglamento N° 2000/15¹⁵. Se creó el Departamento Administrativo de Justicia, como parte de las instituciones provisionales, que asumió determinadas funciones en esas esferas. El nombramiento de jueces y fiscales internacionales había sido aprobado por el Representante Especial poco antes por medio del Reglamento N° 2000/6¹⁶. Se creó la División de Apoyo Judicial Internacional, adscrita al Departamento de Asuntos Judiciales y presidida por un funcionario internacional, aunque de hecho formaba parte del mismo aparato administrativo que el Departamento Administrativo de Justicia. Éste y el Departamento de Asuntos Judiciales en gran medida tenían funciones en común, ya que ocupaban el mismo local y compartían muchos supervisores, funcionarios y miembros de personal.

32. Esas disposiciones fueron revisadas en 2001, cuando el Departamento de Asuntos Judiciales fue reconstituido como Departamento de Justicia (DJ), integrado por cinco divisiones: i) de Desarrollo Judicial; ii) de Administración Penitenciaria; iii) de Apoyo Judicial Internacional; iv) de lo Penal; y v) Oficina de Personas Desaparecidas y Medicina Forense. La División de Desarrollo Judicial a su vez se divide en cuatro secciones: 1) la Sección de Desarrollo Profesional, que presta servicios de secretaría al Consejo de la Judicatura y la Fiscalía de Kosovo y apoyo al Programa de Desarrollo Profesional para jueces y fiscales; 2) la Sección de Integración Judicial, que fomenta la representación étnica en el sistema judicial; 3) la Dependencia de Inspección Judicial, encargada de investigar los actos de mala conducta en el ejercicio de la profesión de jueces y fiscales y de procesar los casos individuales ante el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía de Kosovo; y 4) la Dependencia de Ayuda y Protección a las Víctimas.

33. Además, el DJ tiene una División de Normas Jurídicas, que se ocupa de facilitar la cooperación y asistencia judicial entre los tribunales de Kosovo y los de otras jurisdicciones, y una Dependencia de Operaciones, que se ocupa de la política y de coordinar la seguridad del personal, los edificios y los bienes judiciales.

34. El DJ mantiene una función de formulación de estrategias y políticas en relación con el sistema judicial y los servicios de la fiscalía. Sus objetivos estratégicos concretos en estas esferas son:

- Concebir y dirigir un sistema eficaz y eficiente de tribunales y fiscalías que promueva el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos de todas las personas;

¹⁵ Reglamento N° 2000/15, de 21 de marzo de 2000, sobre el establecimiento del Departamento Administrativo de Justicia.

¹⁶ Reglamento N° 2000/6, de 15 de febrero de 2000, sobre el nombramiento y la remoción de jueces y fiscales internacionales.

- Integrar a las minorías étnicas en el sistema judicial de Kosovo, facilitando su acceso a la justicia y vigilando el trato a las minorías por parte del sistema judicial;
- Adaptar los servicios de medicina y patología forense a niveles internacionalmente aceptables para que puedan proporcionar pruebas forenses en las investigaciones penales;
- Supervisar la labor de los jueces y fiscales, en particular hacer una auditoría del funcionamiento de los tribunales y las fiscalías e investigar las denuncias de mala conducta judicial y de los fiscales;
- Proteger los derechos de las víctimas y asegurar su participación en los procesos penales.

35. El DJ, como entidad de poder reservado del Representante Especial, asume la responsabilidad de preparar el presupuesto del sistema judicial. El total de gastos aprobados para sueldos en 2003 ascendió a 5,18 millones de euros, y comprendía un crédito para 1.946 funcionarios de todos los niveles del sistema judicial. Anteriormente, los administradores de los tribunales regionales distribuían los pagos a los tribunales locales para distintas partidas de gastos, por ejemplo pequeñas partidas de equipo y reparaciones, pero esta práctica se ha revisado. En la actualidad los tribunales dirigen sus solicitudes de fondos para bienes de equipo y mantenimiento al Departamento de Administración Judicial, adscrito al Ministerio de Servicios Públicos de las instituciones provisionales. Con este fin se distribuye a cada tribunal local una caja chica, por un monto máximo de 2.500 euros al mes, cuyos fondos se reponen una vez agotado el 75% del pago precedente. Las facturas de servicios municipales (electricidad, teléfono, etc.) constituyen una excepción a este arreglo: deben presentarse directamente al Departamento de Justicia para que las examine.

Pilar II: Administración civil, bajo la autoridad directa de las Naciones Unidas, que se ha transformado recientemente en Departamento de Administración Civil como reflejo del menor papel de la UNMIK en esta esfera.

Pilar III: Democratización y creación de instituciones, dirigido por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

36. Las tareas del componente de creación de instituciones de la misión de la UNMIK, que son dirigidas por la OSCE (Pilar III), consisten en asistir al pueblo de Kosovo en el fortalecimiento de las instituciones locales y centrales y de las organizaciones de la sociedad civil, así como en promover la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos. Sus responsabilidades incluyen asimismo la organización de elecciones¹⁷.

Pilar IV: Reconstrucción y desarrollo económico, dirigido por la Unión Europea (UE).

37. Con el fin de promover la paz y la prosperidad en Kosovo y facilitar el desarrollo de una vida económica que presente mejores perspectivas para el futuro, en el apartado g) del párrafo 11

¹⁷ Primer informe del Secretario General, párr. 79.

de la Resolución N° 1244, el Consejo de Seguridad confiere a la UNMIK el mandato de apoyar la reconstrucción de la infraestructura básica y otros sistemas económicos y sociales. Este componente de la misión se asignó a la Unión Europea. Las principales funciones del componente de reconstrucción consisten en planificar y supervisar la reconstrucción de Kosovo, elaborar y evaluar políticas generales en las esferas económica, social y financiera y asegurar la coordinación entre los diversos donantes y las instituciones financieras internacionales a fin de que toda la asistencia financiera se destine a las prioridades indicadas por la UNMIK¹⁸.

Estructura administrativa provisional conjunta y transición a las instituciones provisionales del Gobierno autónomo

38. A partir de 2000 Kosovo ha sido administrado por la Estructura Administrativa Provisional Conjunta. El papel y las funciones de la Estructura Administrativa y sus órganos se establecieron en el Reglamento N° 2000/1, de 14 de enero de 2000. La Estructura Administrativa Provisional Conjunta se componía de la Oficina del Representante Especial, los órganos de supervisión y asesoramiento en todo Kosovo que representaban las instituciones y agrupaciones políticas de Kosovo y los departamentos administrativos con sede central encargados de la administración, la prestación de servicios y la recaudación fiscal. En el plano municipal, un segundo nivel de órganos administrativos comprendía las oficinas de los administradores municipales de la UNMIK, los consejos administrativos que representaban las instituciones y los partidos locales y los órganos administrativos con personal contratado que se encargaba de los servicios locales.

39. Los departamentos administrativos se consolidaron en nueve departamentos de transición, que posteriormente se convirtieron en ministerios de las instituciones provisionales. Se asignaron al Pilar II siete de estos Ministerios: Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural; Cultura, Juventud y Deportes; Educación, Ciencia y Tecnología; Trabajo y Bienestar Social; Salud, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Transporte y Comunicaciones; y Servicios Públicos. Al Pilar IV se asignaron dos Ministerios: Comercio e Industria, y Finanzas y Economía.

40. En cada ministerio se nombró un oficial internacional principal para que asesorara al Ministro respecto de la formulación de políticas y la gestión de gobierno, coordinara a los funcionarios internacionales del Ministerio y prestara servicios de enlace superior con la UNMIK. A fin de que la transición fuese eficiente y se llevase a cabo sin dificultades, los funcionarios internacionales de la UNMIK continuaron desempeñando algunas funciones por un plazo limitado después de que se estableciera el Gobierno. Tan pronto como fuera posible debían traspasar sus funciones ejecutivas a funcionarios públicos locales y limitar gradualmente su intervención al asesoramiento y a los asuntos relacionados con la integración y protección de las minorías y el enlace con los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros donantes.

¹⁸ Ídem, párr. 102.

41. En 2001 se promulgó el Marco Constitucional para el Gobierno autónomo provisional en Kosovo (Marco Constitucional)¹⁹. El Marco Constitucional es un pilar fundamental del buen gobierno en Kosovo y al haberse elaborado después de celebrar amplias negociaciones con los interesados, representa un equilibrio delicado de intereses en conflicto con importantes salvaguardias para las comunidades minoritarias.

42. De conformidad con el Marco Constitucional, el Representante Especial conservó ciertas competencias reservadas. A fin de cumplir esas funciones, se han establecido las siguientes Direcciones de la UNMIK: Protección Civil, que asumió las responsabilidades del Centro de las Naciones Unidas para la Coordinación de Actividades Relativas a las Minas, tras la feliz terminación de sus operaciones a mediados de diciembre de 2001; Asuntos Administrativos; Asuntos de Infraestructura; y Asuntos Rurales. El Representante Especial también conservó las competencias relativas al Cuerpo de Protección de Kosovo, junto con la KFOR. Otras competencias reservadas fueron la administración y financiación de la seguridad civil y la preparación para emergencias; la remoción de minas; la administración de los bienes públicos, estatales y colectivos; la reglamentación de las empresas públicas y colectivas; la administración de ferrocarriles, la asignación de frecuencias de radiocomunicaciones y la aviación civil; la base de datos del registro civil; el registro de residentes habituales; la Dirección de Vivienda y Propiedades, incluida la Comisión de Reclamaciones sobre Vivienda y Propiedades; el control del tránsito de mercancías en fronteras; las competencias generales, por ejemplo, las relaciones internacionales; y la administración de justicia y la policía (con excepción de la administración de tribunales, que se traspasó al Departamento de Administración Judicial en el Ministerio de Servicios Públicos); y varias esferas económicas, como la Autoridad Fiscal Central, que colaboró con el nuevo Ministerio de Finanzas y Economía.

43. La UNMIK ha ido traspasando gradualmente la administración de Kosovo hasta llegar a la división actual de responsabilidades entre la administración internacional y las instituciones provisionales. El Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo señaló el fin de la Estructura Administrativa Provisional Conjunta y el establecimiento de las autoridades ejecutivas centrales a nivel local.

Instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo

44. En el capítulo 1.4 del Marco Constitucional se establece que "Kosovo será gobernado democráticamente por conducto de órganos e instituciones legislativos, ejecutivos y judiciales". Juntos, estos órganos e instituciones constituyen las instituciones provisionales centrales. A título subsidiario, en el artículo 1.1. del Reglamento N° 2000/45 sobre la autonomía municipal de Kosovo, se establecen instituciones de Gobierno municipal autónomo y democrático.

45. En el capítulo 1.5 del Marco Constitucional se definen las instituciones provisionales a nivel central como:

- Asamblea;

¹⁹ Reglamento N° 2001/9, de 15 de mayo de 2001, sobre un Marco Constitucional para el Gobierno autónomo provisional de Kosovo.

- Presidente de Kosovo;
- Gobierno;
- Tribunales; y
- Otros órganos e instituciones establecidos en el Marco Constitucional.

46. Todas las instituciones provisionales tienen la obligación de promover y respetar:

"... el principio de la división de poderes entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial²⁰; y,

el estado de derecho, los derechos y libertades humanos, los principios democráticos y la reconciliación."²¹

47. En el capítulo 5.2 d) del Marco Constitucional, se asignan a las instituciones provisionales competencias en el ámbito de la administración local que comprenden la supervisión de la calidad de los servicios municipales. De manera más general, el Marco Constitucional traspasa a las instituciones provisionales centrales las responsabilidades en las siguientes esferas:

- Política económica y financiera;
- Cuestiones fiscales y presupuestarias;
- Comercio interior y exterior , industria e inversiones;
- Educación, ciencia y tecnología;
- Juventud y deportes;
- Cultura;
- Salud;
- Protección del medio ambiente;
- Trabajo y bienestar social;
- Familia, cuestiones de género y menores de edad;
- Transporte, correo, telecomunicaciones y tecnologías de la información;
- Servicios de administración pública;

²⁰ Marco Constitucional, cap. 2C.

²¹ *Ibíd.*, cap. 2B.

- Agricultura, silvicultura y desarrollo rural;
- Estadística;
- Ordenación del territorio;
- Buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos e igualdad de oportunidades;
- Asuntos de no residentes;
- Asuntos judiciales; y
- Medios de comunicación de masas²².

48. También confiere a las instituciones provisionales una responsabilidad limitada en el ámbito de los asuntos exteriores -a saber, en relación con la cooperación internacional y externa y la negociación y conclusión de acuerdos. Sin embargo, estas actividades deben ser coordinadas con el Representante Especial²³.

49. El ejercicio por las instituciones provisionales de estas responsabilidades transferidas de ninguna manera afecta o disminuye la autoridad del Representante Especial para garantizar la plena aplicación de la resolución 1244, que incluye la supervisión de las instituciones provisionales, sus funcionarios y organismos y la adopción de medidas apropiadas en caso de que sus acciones sean incompatibles con la resolución 1244 o el propio Marco Constitucional²⁴.

Poder legislativo de las instituciones provisionales

50. El Marco Constitucional define la Asamblea de Kosovo como "la más alta institución provisional representativa y legislativa del Gobierno autónomo de Kosovo"²⁵.

51. En consecuencia, los capítulos 9.1.2 y 9.1.3 disponen la elección periódica de la Asamblea a intervalos de tres (3) años por sufragio universal e igual, sobre la base de la representación proporcional, y con la quinta parte de los escaños reservados para las comunidades no albanesas de Kosovo. Análogamente, el párrafo 26 de ese mismo capítulo confiere a la Asamblea la facultad de aprobar leyes y resoluciones en los ámbitos constitucionales de competencia de las instituciones provisionales.

52. Aparte de su función especial de representación parlamentaria por medio de esos escaños reservados, se garantiza a las comunidades no albanesas de Kosovo la participación plena y

²² Ibid., caps. 5.1., 5.3. y 5.4.

²³ Ibid., cap. 5.6.

²⁴ Ibid., cap. 12.

²⁵ Ibid., cap. 9.1.1.

efectiva en el proceso legislativo en forma de composición funcional, responsabilidad legislativa procedural y uso del idioma de la Asamblea.

53. El Marco Constitucional establece una Asamblea de 120 escaños, que han de llenarse en las elecciones celebradas en todo Kosovo, sobre la base de un modelo proporcional de una lista por distrito o cerrada. Se dispone que habrá dos "grupos" de escaños: los escaños "abiertos" y los escaños "reservados".

54. Del total de 120 escaños de la Asamblea, 100 han de distribuirse libremente entre todos los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes proporcionalmente al número de votos válidos que hayan obtenido en la elección a la Asamblea²⁶. Los 20 escaños restantes quedan reservados para la representación adicional de las comunidades no albanesas de Kosovo. Estos se distribuirán entre las siete comunidades minoritarias de acuerdo con la siguiente fórmula:

- Diez escaños para los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes que hayan declarado representar a la comunidad serbia de Kosovo;
- Diez escaños para las entidades políticas autodeclaradas²⁷ que representen a las demás comunidades, a saber:
 - Cuatro (4) para las comunidades romaní, ashkalí y egipcia;
 - Tres (3) para la comunidad bosnia;
 - Dos (2) para la comunidad turca; y
 - Uno (1) para la comunidad goraní²⁸.

55. Al igual que los escaños "abiertos", los escaños reservados para cada una de esas comunidades o grupo de comunidades deben distribuirse entre los partidos, coaliciones, iniciativas de ciudadanos y candidatos independientes que hayan declarado representar a cada una de esas comunidades proporcionalmente al número de votos válidos que hayan obtenido en la elección a la Asamblea²⁹.

²⁶ *Ibid.*, cap. 9.1.3 a).

²⁷ Véase el Reglamento N° 2004/12 sobre las elecciones a la Asamblea de Kosovo [en lo sucesivo, Reglamento sobre la Asamblea], sección 1.1. i) (5 de mayo de 2004) (en que se define la "entidad política" como "partido político, coalición de partidos políticos, iniciativa de ciudadanos o candidato independiente").

²⁸ Marco Constitucional, cap. 9.1.3. b).

²⁹ *Ibid.*, el Reglamento N° 2004/12 regula la distribución efectiva de los escaños "abiertos" y "cerrados" de la Asamblea entre las distintas entidades políticas. Se propugna el sistema de *Saint Lague* del promedio más elevado conforme al cual el número de votos se divide por el número par de divisores hasta que el número de divisores corresponda al número total de escaños que han de distribuirse en ese grupo de escaños.

56. El artículo 5.2 del Reglamento sobre la Asamblea prevé que los escaños de la Asamblea se asignarán de la siguiente manera:

- a) El número total de votos válidos obtenidos por cada entidad política para un grupo de escaños se dividirá por 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15 y siguientes hasta que el número de divisores corresponda al número total de escaños que han de distribuirse en ese grupo de escaños;
- b) Los cocientes resultantes de esta serie de divisiones se clasificarán en orden descendente. Los escaños se asignarán a las entidades políticas según los cocientes y el primer escaño corresponderá a la entidad con el cociente más alto, el segundo a la entidad con el segundo cociente más alto, etc., hasta que se hayan asignado todos los escaños de ese grupo;
- ...
- d) Todo cociente que permita a una entidad política obtener un escaño no se considerará en la siguiente distribución de escaños;
- e) Si se asigna a una entidad política un número de escaños igual al número de candidatos de su lista y quedan escaños que asignar, los cocientes restantes de esa entidad no se tendrán en cuenta al asignar los escaños restantes; [y]
- f) Los escaños asignados a una entidad política de los grupos de escaños por los que haya competido se añadirán para obtener el número total de escaños que ha ganado la entidad. Esa suma será el número total de escaños asignados a esa entidad como resultado de la elección para la distribución a sus candidatos.

57. Con arreglo a este proceso, primero se asignará el grupo de 100 escaños "abiertos" y sólo después el grupo de 20 escaños "reservados" para la representación adicional de las comunidades no albanesas de Kosovo³⁰.

58. Los escaños asignados a una entidad política se distribuyen a los candidatos de la lista de la entidad en el orden en que figuren, hasta que el número de escaños asignados a esa entidad política se haya agotado³¹. Los escaños así distribuidos corresponden personalmente al candidato electo y no a la entidad política³².

59. El Marco Constitucional confiere a la Asamblea una estructura funcional para facilitar el proceso legislativo y garantizar la participación plena y efectiva de los miembros que representan a las comunidades no albanesas de Kosovo en la elaboración de leyes y la toma de decisiones. Dicha estructura se compone de: el Presidente de la Asamblea, una presidencia de siete miembros; dos comités principales y nueve comités funcionales. El Marco Constitucional

³⁰ Marco Constitucional, cap. 5.2 c).

³¹ *Ibíd.*, cap. 5.3.

³² *Ibíd.*, cap. 6.1.

garantiza a los miembros de la Asamblea que representan a las comunidades minoritarias un puesto en la Presidencia y en los comités funcionales y establece un comité principal especial, el Comité de Derechos e Intereses de las Comunidades, encargado de cuestiones de las minorías.

60. El Presidente de la Asamblea de Kosovo es elegido de entre el partido o coalición que haya ganado la elección³³. Dos miembros de la Presidencia de la Asamblea son nombrados por el mismo partido o coalición vencedora, dos por el partido o coalición que haya obtenido el segundo mayor número de votos y uno por el que haya obtenido el tercero. Los dos miembros restantes son elegidos respectivamente de entre los miembros de la Asamblea cuyos partidos hayan declarado representar la comunidad serbia de Kosovo y a una comunidad distinta de la albanesa o serbia de Kosovo. Todos los miembros son aprobados por votación formal de la Asamblea³⁴.

61. La Asamblea puede establecer tantos comités funcionales cuantos considere necesarios y adecuados para desempeñar sus responsabilidades³⁵. Sus dos comités principales son el Comité de Presupuesto y el Comité de Derechos e Intereses de las Comunidades. El primero está integrado por 12 miembros nombrados proporcionalmente de entre los partidos y coaliciones representados en la Asamblea, y el segundo, por 9 miembros, que son 2 de las comunidades serbia, romaní, ashkalí y egipcia, bosnia y turca y 1 de la comunidad goraní³⁶. La composición de los comités de la Asamblea debe reflejar la diversidad política y de comunidades de la Asamblea. En particular, las presidencias de todos los comités deben distribuirse proporcionalmente entre los partidos y coaliciones representados. Cada comité debe tener dos vicepresidentes de partidos o coaliciones diferentes a la del Presidente, de los que uno pertenezca a una comunidad diferente a la suya³⁷.

62. El procedimiento de aprobación de leyes pasa primero por el proceso de uno o más miembros de la Asamblea o del Gobierno que presentan el proyecto de ley a la Asamblea para su primera lectura. El proyecto de ley es examinado después por los comités principales y

³³ *Ibíd.*, cap. 9.1.9.

³⁴ *Ibíd.*, cap. 9.1.8.

³⁵ *Ibíd.*, cap. 9.1.18.

Posteriormente en 2002 la Asamblea aumentó este número a dieciocho (18). Se consideró que los representantes de los grupos minoritarios más pequeños tenían dificultades inherentes para participar debidamente en los trabajos de los comités, lo cual limitaba su participación en el proceso legislativo en algunos ámbitos.

Véase el "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", documento de las Naciones Unidas S/2003/113, párr. 11 (1º de abril de 2003).

³⁶ Marco Constitucional, caps. 9.1.11 y 12.

³⁷ *Ibíd.*, caps. 9.1.19, 9.1.21 y 22.

funcionales competentes, que proponen enmiendas si es necesario. Seguidamente la Asamblea, en segunda lectura, examina el proyecto de ley y las enmiendas propuestas. Al final de la segunda lectura la Asamblea procede a votación, y el proyecto de ley es aprobado si obtiene la mayoría de los votos de los representantes presentes. Para que las leyes puedan entrar en vigor deben ser promulgadas por el Representante Especial por medio de un reglamento de la UNMIK.

63. A petición de cualquier miembro de la Presidencia de la Asamblea, toda propuesta de ley debe ser sometida al Comité de Derechos e Intereses de las Comunidades. El Comité, por voto mayoritario de sus miembros, decide si ha de formular recomendaciones acerca de la propuesta. Si decide hacerlo, dispondrá de un plazo de dos semanas para formular las recomendaciones sobre la ley propuesta con el fin de garantizar que los derechos e intereses de las comunidades se atiendan debidamente. El Comité también puede, por propia iniciativa, proponer leyes y otro tipo de medidas que correspondan a las competencias de la Asamblea si lo considera adecuado para atender los intereses de las comunidades.

64. Dentro de las 48 horas de la aprobación de una ley por la Asamblea, cualquier miembro de la Asamblea, con el apoyo de otros cinco miembros, puede presentar una moción a la Presidencia alegando que la ley o algunas de sus disposiciones violan intereses vitales de la comunidad a que pertenece. Puede presentarse una moción aduciendo que la ley o sus disposiciones discriminan a una comunidad, afectan negativamente a los derechos de la comunidad o sus miembros o interfieren de otra forma gravemente en la capacidad de la comunidad para preservar, proteger o expresar su identidad étnica, cultural, religiosa o lingüística. En esos casos la Presidencia pide a los patrocinadores de la ley que le presenten argumentos razonados en respuesta en un plazo de tres días. La Presidencia procurará presentar, dentro de los cinco días de haber recibido la respuesta, una propuesta de consenso a la Asamblea. Si no se logra el consenso, se someterá el asunto a un grupo especial de tres miembros integrado por representantes de las dos partes y un miembro que actuará de Presidente, designados por el Representante Especial. El grupo deberá adoptar una decisión en el plazo de cinco días en la que recomiende que la Asamblea rechaza la moción, que la Asamblea rechaza la ley o las disposiciones en cuestión, o que la Asamblea aprueba la ley con las enmiendas que el grupo proponga. El grupo tomará las decisiones por mayoría de sus miembros.

65. Las leyes de la Asamblea entran en vigor el día de su promulgación por el Representante Especial, salvo decisión en contrario.

Poder ejecutivo de las instituciones provisionales

66. En el capítulo 9.3.1 del Marco Constitucional se confiere al Gobierno la autoridad ejecutiva y se le encarga de aplicar las leyes aprobadas por la Asamblea de Kosovo y otras leyes en el ámbito de las competencias transferidas constitucionalmente a las instituciones provisionales. Se confiere al Gobierno al mismo tiempo el mandato de proponer proyectos de ley a la Asamblea por propia iniciativa y a petición de la propia Asamblea³⁸. Corresponde así al

³⁸ Ibid., cap. 9.3.2.

Presidente garantizar el funcionamiento democrático de las instituciones provisionales y representar la unidad del pueblo de Kosovo³⁹.

67. Con arreglo al capítulo 9.4.3 del Marco Constitucional y al artículo 1.1 del Reglamento N° 2001/19⁴⁰, el Gobierno está constituido por el Primer Ministro y los ministros y ministerios bajo su autoridad -la oficina del Primer Ministro tiene el rango de Ministerio. El Gobierno desde entonces se ha ampliado e incluye un Viceprimer Ministro y varios Viceministros.

68. El capítulo 9.3.3 del Marco Constitucional prevé el establecimiento de los "ministerios... que sean necesarios para desempeñar las funciones que son de competencia del Gobierno". El Reglamento N° 2001/19 en su artículo 2.2 prevé el establecimiento de nueve ministerios:

- Ministerio de Finanzas y Economía;
- Ministerio de Comercio e Industria;
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología;
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte;
- Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Planificación Territorial;
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social;
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones;
- Ministerio de Servicios Públicos; y
- Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural.

69. El artículo 2.1 del Reglamento N° 2001/19 prevé la creación de la Oficina de asentamiento en materia de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género (la AOGCG) y la Oficina Consultiva sobre Comunidades, entre otras dependencias, de la Oficina del Primer Ministro. En una directiva administrativa por la que se aplica el Reglamento N° 2001/19 se estableció posteriormente el cargo de Coordinador Interministerial para el retorno (Coordinador Interministerial), con el rango de Ministerio, en la Oficina del Primer Ministro⁴¹.

³⁹ Ibid., cap. 9.2.1.

⁴⁰ Reglamento N° 2005/15, por el que se enmienda el Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo, art. 1.

⁴¹ Directiva administrativa N° 2002/10, por la que se aplica el Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo y las instituciones provisionales del autogobierno en Kosovo, cap. 1.1 (31 de mayo de 2002).

70. De conformidad con el capítulo 9.3.3 del Marco Constitucional, el Reglamento N° 2001/19 se enmendó por primera vez en virtud del Reglamento N° 2002/5 de enmienda al Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo, que dividió el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Ministerio de Salud y Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio⁴².

Posteriormente fue revisado por el Reglamento N° 2004/50 sobre el establecimiento de nuevos ministerios y cargos de Viceprimer ministro y viceministros en el poder ejecutivo, por el que se crearon tres nuevos ministerios -el Ministerio para el Retorno y las Comunidades (MRC), el Ministerio de Administración del Gobierno Local y el Ministerio de Energía y Minas⁴³. Con la creación del MRC, la Oficina Consultiva sobre Comunidades se transformó en departamento de ese ministerio.

71. La promulgación del Reglamento N° 2004/50 señaló el traspaso de responsabilidades⁴⁴, administrado por la presencia civil internacional en Kosovo sobre la base de la resolución 1244, de la UNMIK a las instituciones provisionales⁴⁵. Esta reasignación de poderes sirvió para aumentar el número de ministerios a 13 con el mismo complemento de ministros y con nuevas carteras de Viceprimer ministro y 15 viceministros.

72. El 20 de diciembre de 2005 el traspaso de responsabilidades a las instituciones provisionales avanzó a una nueva etapa con la promulgación del Reglamento N° 2005/53, por el que se establecieron los nuevos ministerios de justicia e interior, junto con sus atribuciones iniciales. Se han conferido a los ministerios las responsabilidades jurídicas, técnicas, financieras y administrativas en materia de policía y administración de justicia, aunque no se ha transferido el control operacional sobre el SPK o el Servicio Penitenciario de Kosovo. Se prevé que las funciones de ambos ministerios se ampliarán en el futuro próximo. En la actualidad estos ministerios todavía no son operacionales.

73. Los ministros pueden ser personas calificadas que no formen parte de la Asamblea⁴⁶. En ese caso los ministros pertenecientes a una comunidad étnica, lingüística o religiosa deben

⁴² Reglamento N° 2002/5, de 4 de marzo de 2002, por el que se enmienda el Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo en Kosovo, art. 1.

⁴³ Reglamento N° 2004/50, de 2 de diciembre de 2004, sobre el establecimiento de nuevos ministerios y cargos de Viceprimer ministro y viceministros, cap. 1. No obstante, véase asimismo, el Reglamento N° 2005/15, cap. 1 (por el que se rechaza el Reglamento N° 2004/50).

⁴⁴ Véase Reglamento N° 2004/50, art. 1.2 (en que se dispone que los nuevos ministerios asumirían sus competencias y responsabilidades con la promulgación de un reglamento ulterior de la UNMIK por el que se enmendaría el Reglamento N° 2001/19 -a saber con la promulgación del Reglamento N° 2005/15).

⁴⁵ "Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", documento de las Naciones Unidas S/2004/907, párr. 11 (17 de noviembre de 2004).

⁴⁶ Marco Constitucional, cap. 9.3.6.

obtener la aprobación formal de los miembros de la Asamblea pertenecientes a la comunidad interesada⁴⁷.

74. En cuanto al Viceprimer ministro y los viceministros, han de ser elegidos teniendo debidamente en cuenta el requisito de la representación equitativa de las comunidades serbia y de otras comunidades no mayoritarias de Kosovo, así como la representación de mujeres⁴⁸.

75. Los ministros son elegidos por mayoría de los miembros de la Asamblea de una lista de candidatos para el Gobierno propuesta a la Asamblea por el candidato a Primer Ministro. Por su parte, el candidato a Primer Ministro es propuesto a la Asamblea por el Presidente de Kosovo, previa consulta con los partidos, coaliciones y grupos representados en la Asamblea, y es elegido por voto mayoritario junto con su Gobierno⁴⁹. Los ministros son nombrados por el Primer Ministro con la aprobación de la Asamblea.

76. El Viceprimer ministro y los viceministros son nombrados de manera análoga. Sin embargo, son seleccionados y propuestos a la Asamblea previa consulta a nivel político y en coordinación con el Representante Especial⁵⁰.

77. El Coordinador interministerial es nombrado bajo la autoridad del Representante Especial en coordinación con el Primer Ministro⁵¹.

78. Las competencias del Gobierno se indican en el Marco Constitucional y se especifican en el Reglamento N° 2001/19, en su versión enmendada por el Reglamento N° 2005/15.

79. El capítulo 9.3.14 del Marco Constitucional faculta al Primer Ministro a representar al Gobierno según corresponda, definir las líneas generales de política del Gobierno y administrar su labor. Su Oficina mantiene el enlace con la Asamblea y coordina la labor de todos los demás ministerios⁵².

80. En esta última el Primer Ministro cuenta con la asistencia de, entre otros, la AOGCG. Con arreglo al Reglamento N° 2005/15, el mandato de la AOGCG comprende:

- Supervisar y aconsejar a los ministerios en materia de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género;

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Reglamento N° 2005/15, art. 1. Este artículo modifica el Reglamento N° 2001/19 con la adición de un nuevo artículo 1.2.1.

⁴⁹ Marco Constitucional, cap. 9.3.8.

⁵⁰ Reglamento N° 2005/15, art.1.

⁵¹ Directiva administrativa N° 2002/10, art. 1.2.

⁵² Reglamento N° 2001/19, art. 1.2.

- Formular medidas de política y promulgar directrices referentes a la buena administración de los asuntos públicos, los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y el género;
- Examinar los proyectos de ley y las políticas elaboradas por el poder ejecutivo para cerciorarse de su compatibilidad con las normas reconocidas de derechos humanos, buen gobierno e igualdad de oportunidades y asesorar en consecuencia al Primer Ministro y los ministros competentes;
- Prestar asistencia en el desarrollo y ejecución de campañas de información pública para promover el conocimiento de las normas internacionales de derechos humanos, la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y otros principios básicos del gobierno democrático;
- Mantener consultas con los representantes de las comunidades y crear los órganos consultivos necesarios para tratar las cuestiones de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género;
- Formular políticas que tengan en cuenta las consideraciones de género y promover la condición de la mujer, conjuntamente con la sociedad civil;
- Promover un proceso de toma de decisiones democrático y de base amplia en el Gobierno; y
- Fomentar la participación pública en el Gobierno⁵³.

81. Con arreglo al capítulo 9.3.15 del Marco Constitucional, los ministros se encargan de aplicar la política del Gobierno en sus respectivas esferas de competencia. En el desempeño de sus funciones deben garantizar que los ministerios bajo su autoridad "no sólo prestan servicios fidedignos... no discriminan por motivos de origen étnico o social, raza, sexo, discapacidad, religión, opiniones políticas o de otra índole", sino también que atienden las necesidades de los grupos vulnerables y otras personas de la población que puedan encontrarse en situación de riesgo⁵⁴. Para llevar a cabo esa acción afirmativa los ministros y ministerios por igual tienen la obligación de formular políticas claras para la asignación de los recursos que se han de dedicar del presupuesto para las instituciones provisionales del Gobierno autónomo⁵⁵.

82. De manera más general, el artículo 1.6 del Reglamento N° 2001/19 dispone que los ministerios deben redactar los proyectos de ley y otros actos, formular recomendaciones de política y aplicar la legislación en vigor en sus esferas de competencia. Las competencias específicas de cada uno de los 13 ministerios se describen en los anexos del Reglamento N° 2005/15.

⁵³ Reglamento N° 2005/15, anexo, título 1, i)-v)-vii)-ix)-x).

⁵⁴ Reglamento N° 2001/19, art. 1.7 c), h).

⁵⁵ *Ibíd.*, art. 1.7 a).

Poder judicial

83. El capítulo 9.4.1 del Marco Constitucional dispone que los tribunales se encargan de la administración de justicia en Kosovo de conformidad con la legislación aplicable, que comprende el Convenio Marco europeo para la protección de las minorías nacionales, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

84. Según el capítulo 9.4.4 del Marco Constitucional, el sistema de tribunales está integrado por: un Tribunal Supremo de Kosovo, juzgados de distrito, juzgados municipales y tribunales de faltas. Con arreglo a la legislación aplicable, el Tribunal Supremo se compone de dos cámaras especiales -una Cámara Especial sobre Asuntos del Marco Constitucional, establecida conforme al capítulo 9.4.11 del Marco Constitucional; y otra sobre reclamaciones y contrarreclamaciones relativas a las decisiones o medidas del Organismo Fiduciario de Kosovo, establecido en virtud del Reglamento N° 2002/12. El capítulo 9.4.3 del Marco Constitucional consagra el derecho de toda persona a que cualquier cuestión relacionada con sus derechos y obligaciones y cualesquiera cargo penal que se le imputen sean sometidos a un tribunal independiente e imparcial que resuelva en un plazo razonable. Con arreglo al capítulo 9.4.6 del Marco Constitucional, los jueces deben ser independientes e imparciales y tienen prohibido asumir cualquier otro empleo.

85. La actual organización de los tribunales es esencialmente la que estaba en vigor antes del conflicto de 1999. Se compone de tribunales ordinarios y tribunales de faltas. Los tribunales ordinarios son el Tribunal Supremo (que tiene competencia tanto originaria como de apelación; cinco juzgados de distritos también con competencia originaria y de apelación); dos juzgados de distrito comerciales (aunque sólo uno funciona); y los juzgados municipales, (con competencia en primera instancia únicamente). Los tribunales de faltas están subordinados a la jurisdicción de apelación exclusiva del Alto Tribunal de Faltas.

86. La base jurídica del mantenimiento de esta organización se deriva de las disposiciones del Reglamento N° 1999/24, de 12 de diciembre de 1999, sobre la legislación aplicable en Kosovo (Reglamento N° 1999/24)⁵⁶ en su versión enmendada por el Reglamento N° 2000/59⁵⁷. Las principales leyes en vigor que rigen el establecimiento y la competencia de los tribunales son:

- i) La Ley de tribunales ordinarios, *Gaceta Oficial* de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo (PASK) 1978/21;
- ii) La Ley de faltas, *Gaceta Oficial* de la PASK 1979/23 (en la forma enmendada); y

⁵⁶ Reglamento N° 1999/24 sobre la legislación aplicable en Kosovo.

⁵⁷ Reglamento N° 2000/59 por el que se enmienda el Reglamento 1999/24 de la UNMIK sobre la legislación aplicable en Kosovo.

- iii) El reglamento sobre la actividad interna de los tribunales, *Gaceta Oficial* de la PASK 1981/07, promulgado en virtud del artículo 62 de la Ley de tribunales ordinarios.

87. La legislación mencionada en los incisos i) y iii) *supra* se aplica al Tribunal Supremo y a los juzgados de distrito, comerciales y municipales. La mencionada en el inciso ii) se refiere a los tribunales de faltas y al Alto Tribunal de Faltas. Además, el capítulo 2 del Código de Procedimiento Penal Provisional⁵⁸ prescribe la competencia jurisdiccional de los tribunales en los procesos penales y en la reglamentación del procedimiento penal.

88. El Ministerio de Servicios Públicos (MSP), que se creó en virtud del Reglamento N° 2001/19 sobre el poder ejecutivo de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo, desempeña la responsabilidad general de la administración de los tribunales, los servicios de la fiscalía y el servicio penitenciario. Sus atribuciones se traspasarán al Ministerio de Justicia y al Consejo Judicial de Kosovo cuando entren en funciones.

Municipios

89. La organización y las funciones de los municipios de Kosovo se establecen en el Reglamento N° 2000/45 sobre la autonomía municipal de Kosovo⁵⁹. Los municipios se definen como la unidad territorial básica del Gobierno autónomo local de Kosovo, que "ejercerá todas las facultades que no estén expresamente reservadas al Organismo Central"⁶⁰. Los municipios deben reglamentar y administrar los asuntos públicos de su territorio dentro de los límites que fije el ordenamiento jurídico y velar por que se den las condiciones necesarias para que todos los habitantes de Kosovo lleven una vida pacífica y normal⁶¹. Todos sus órganos y organismos tienen la obligación de velar por que sus habitantes gocen de todos los derechos y libertades sin distinción de ninguna clase, ya sea por motivo de raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, convicciones políticas o de otra índole, procedencia nacional o social, patrimonio, nacimiento u otra condición, y porque disfruten de igualdad de oportunidades de empleo en todos los niveles de la administración municipal⁶². También deben promover la convivencia entre sus habitantes y crear las condiciones que permitan a todas las comunidades expresar, conservar y enriquecer su identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística⁶³. El reglamento también dispone que la

⁵⁸ Promulgado en virtud del Reglamento de la UNMIK N° 2003/26, que entró en vigor el 6 de abril de 2004.

⁵⁹ Reglamento N° 2000/45.

⁶⁰ *Ibíd.*, art. 2.1.

⁶¹ *Ibíd.*, art. 2.2.

⁶² *Ibíd.*, art. 2.3.

⁶³ *Ibíd.*

administración del municipio debe observar los derechos humanos y las libertades que figuran en el CEDH y sus Protocolos, así como toda otra legislación pertinentes⁶⁴.

90. Con arreglo al Reglamento N° 2000/45, cada municipio tiene dentro de su territorio responsabilidades en las siguientes esferas:

- a) Creación de condiciones locales básicas para el desarrollo económico sostenible;
- b) Planificación y uso de la tierra en las zonas urbanas y rurales;
- c) Expedición de licencias de obras de construcción y de obras de otra índole;
- d) Protección del medio ambiente local;
- e) Aplicación de las reglamentaciones de la construcción y de las normas de control correspondientes;
- f) Previsión de prestaciones en materia de servicios públicos e infraestructuras locales, incluidos abastecimiento de agua, alcantarillado y drenaje, tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos, carreteras locales, transporte local y servicios de calefacción local;
- g) Prestación de servicios públicos, como los servicios de bomberos y de emergencia;
- h) Administración de la propiedad municipal;
- i) Prestación de servicios de enseñanza preprimaria, primaria y secundaria;
- j) Atención primaria de la salud;
- k) Prestación de servicios sociales y de vivienda;
- l) Prestación de servicios de protección del consumidor y sanidad pública;
- m) Expedición de licencias de servicios e instalaciones, como los de esparcimiento, alimentación, mercados, ventas callejeras, transporte público local y taxis, caza y pesca y restaurantes y hoteles;
- n) Organización de ferias y mercados;
- o) Imposición y cambio del nombre de caminos, calles y otros lugares públicos;
- p) Provisión y conservación de parques públicos y espacios abiertos y cementerios;

⁶⁴ Ibid., art. 33.

- q) Aplicación de los reglamentos del Organismo Central, incluidos los relativos al catastro, los registros civiles, el censo de votantes y el registro mercantil⁶⁵.

91. Los municipios pueden promulgar reglamentaciones municipales locales sobre asuntos de su competencia. Deben adoptar un estatuto que contenga disposiciones para la aprobación de reglamentaciones municipales previa consulta pública y su publicación.

92. El órgano representativo supremo del municipio es la Asamblea Municipal, que es elegida por sufragio directo⁶⁶. El número de miembros de la Asamblea Municipal varía en los distintos municipios según el número de habitantes, y su mandato es de cuatro años.

93. La Asamblea Municipal elige al Presidente del municipio, que convoca y preside las sesiones de aquélla⁶⁷. En los municipios donde viven una o más comunidades cuyos miembros no constituyan la mayoría de la población, la Asamblea Municipal designará un Presidente Adjunto Adicional de entre los miembros de esas comunidades⁶⁸. La Asamblea Municipal nombra a un Oficial Ejecutivo Jefe que reúna las calificaciones estipuladas en el estatuto y que, entre otras cosas, se encargue de los nombramientos, las condiciones de servicio y las destituciones de todos los empleados del municipio⁶⁹. La Asamblea Municipal también nombra una Junta Directiva, integrada por los jefes de los departamentos municipales y el Jefe de la Oficina de la Comunidad. La Junta Directiva asiste a la Asamblea Municipal y sus comités proporcionándole todos los datos e informes necesarios para la adopción de decisiones; asiste al Presidente y al Oficial Ejecutivo Jefe y aplica todas las decisiones del municipio⁷⁰.

94. Con arreglo al artículo 21 del Reglamento N° 2000/45, la Asamblea Municipal tiene tres comités obligatorios: un Comité de Política y Finanzas, un Comité de las Comunidades y un Comité de Mediación. La Asamblea Municipal también puede designar a otros comités y decidir su competencia y sus actividades. La composición del Comité de las Comunidades debe incluir tanto a miembros de la Asamblea como a representantes de las comunidades; cada comunidad que resida en el municipio debe estar representada como mínimo por un miembro del Comité de las Comunidades; la comunidad que constituya mayoría en el municipio debe estar representada por menos de la mitad del número de miembros del Comité de las Comunidades y la composición del número restante de miembros del Comité debe reflejar equitativamente el número de las demás comunidades del municipio⁷¹. El Comité de Mediación debe estar

⁶⁵ Ibid., arts. 3.1 y 3.3.

⁶⁶ Ibid., art. 10.

⁶⁷ Ibid., art. 13.1.

⁶⁸ Ibid., art. 25.3.

⁶⁹ Ibid., art. 30.

⁷⁰ Ibid., art. 31.2.

⁷¹ Ibid., arts. 23.1 y 23.3.

integrado por un número igual de miembros de la Asamblea Municipal que no sean miembros del Comité de las Comunidades en proporción equitativa de las comunidades minoritarias⁷².

95. El Comité de las Comunidades tiene por mandato velar por que en el territorio del municipio nadie que ejerza funciones públicas u ocupe un cargo público discrimine contra ninguna persona por cualquier motivo, como idioma, religión, origen étnico o asociación con una comunidad; todas las personas disfruten, en condiciones de igualdad, de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de igualdad de oportunidades de empleo en el servicio del municipio a todos los niveles; y en todos los niveles de la administración pública se refleje una proporción equitativa de representantes cualificados de las comunidades⁷³. El Comité de las Comunidades debe promover los derechos e intereses de las comunidades de minorías que viven en el municipio y fomentar la diversidad en la sociedad⁷⁴.

96. Debe establecerse una Oficina de la Comunidad en aquellos municipios en que exista una comunidad cuyos miembros no sean mayoría pero constituyan una parte sustancial de la población⁷⁵. La Oficina de la Comunidad, que debe formar parte del municipio, se encarga de reforzar la protección de los derechos de la comunidad y asegurar la igualdad de acceso de las comunidades a los servicios públicos en el plano municipal⁷⁶.

97. El Representante Especial puede anular cualquier decisión municipal que considere contraria a la resolución 1244 o la legislación aplicable o en que no se tengan suficientemente en cuenta los derechos e intereses de las comunidades que no sean mayoría en el territorio del municipio⁷⁷. Puede designar a otros miembros de la Asamblea Municipal si considera necesario hacerlo a fin de garantizar la representación de todas las comunidades⁷⁸. Puede, excepcionalmente separar de su cargo al miembro de una Asamblea Municipal que haya cometido una falta grave de conducta en el ejercicio de sus funciones⁷⁹. Si el Representante Especial considera que una Asamblea Municipal adopta sistemáticamente medidas que no son propicias para que todos los habitantes de Kosovo puedan vivir en paz y en condiciones de normalidad, contraviniendo de ese modo la resolución 1244, puede disolver la Asamblea y disponer la realización de nuevas elecciones⁸⁰.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, art. 23.4.

⁷⁴ *Ibid.*, art. 23.5.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 23.11.

⁷⁶ *Ibid.*, arts. 23.12 y 23.13.

⁷⁷ *Ibid.*, art. 47.2.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 47.3.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 47.4.

⁸⁰ *Ibid.*, art. 47.5.

Otras instituciones

98. El 6 de abril de 2001 se estableció en virtud del Reglamento N° 2001/8 el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía de Kosovo (KJFK)⁸¹. El Consejo se encarga de asesorar al Representante Especial sobre los asuntos relacionados con el nombramiento de los jueces, fiscales y jueces legos, según sea necesario, y de conocer de las denuncias, que se presentaron contra jueces, fiscales o jueces legos⁸². El Consejo, integrado por nueve miembros, ha de ser pluriétnico e incluir miembros de la población local e internacionales. Los miembros deben ser distinguidos profesionales jurídicos independientes e imparciales. No pueden ejercer ningún cargo que sea incompatible con sus funciones de integrantes del CJFK⁸³. Los miembros son seleccionados y nombrados por el Representante Especial⁸⁴. Su mandato dura un año y puede ser prorrogado por año(s) sucesivo(s) según determine el Representante Especial⁸⁵.

99. De conformidad con el capítulo 9.4.8 del Marco Constitucional, los jueces y fiscales son nombrados por el Representante Especial de las listas de candidatos propuestos por el CJFK y aprobados por la Asamblea. El capítulo 9.4.7 del Marco Constitucional dispone que el poder judicial debe estar integrado por "juristas distinguidos de la más alta probidad, con calificaciones idóneas" y debe reflejar la "diversidad de la población de Kosovo". Incumbe al Representante Especial decidir los ascensos, traslados y destituciones de jueces y fiscales por recomendación del CJFK o, en casos excepcionales, por propia iniciativa. Los jueces legos integran mesas con jueces profesionales en los juzgados municipales y los tribunales superiores y también son nombrados por el Representante Especial por recomendación del CJFK.

100. El CJFK decide las sanciones disciplinarias distintas de la destitución, de jueces y fiscales, y de la remoción del cargo de jueces legos, y a petición del Representante Especial, asesora sobre otras cuestiones relacionadas con el sistema judicial⁸⁶. El CJFK también aprobó códigos de ética y conducta para los jueces, fiscales y jueces legos, que entraron en vigor tras su aprobación por el Representante Especial⁸⁷.

101. El 20 de diciembre de 2005 se promulgó el Reglamento N° 2005/52 sobre el establecimiento de un Consejo Judicial de Kosovo. Este reglamento tendrá por efecto reemplazar al CJFK por un nuevo Consejo Judicial de Kosovo (CJK), como órgano profesional independiente encargado de los jueces y tribunales. El CJK está integrado por siete jueces (de los que es miembro de oficio el Presidente del Tribunal Supremo) y por otros cuatro

⁸¹ Reglamento N° 2001/8.

⁸² *Ibíd.*, art. 1.2.

⁸³ *Ibíd.*, art. 2.1.

⁸⁴ *Ibíd.*, art. 2.2.

⁸⁵ *Ibíd.*, art. 3.3.

⁸⁶ *Ibíd.*, art. 1.2.

⁸⁷ *Ibíd.*, art. 1.3.

miembros de oficio, a saber el Ministro de Justicia, el Presidente del Colegio de Abogados de Kosovo, el Presidente del Comité de Asuntos Legislativos, Judiciales y del Marco Constitucional de la Asamblea y un profesor de derecho nombrado por la Asamblea por recomendación del rectorado de la Universidad de Pristina. El CJK desempeñará un papel más amplio que el anterior CJFK. De conformidad con el artículo 1.4 del Reglamento N° 2005/52, el CJK se encargará de establecer la política de la magistratura y los tribunales y de promulgar los reglamentos y directrices, en particular, en materia de contratación, formación y nombramiento, evaluación, ascenso, traslado y régimen disciplinario de los jueces y jueces legos y del personal judicial y no judicial. El CJK aún no se ha constituido oficialmente, por lo cual sigue en funciones el CJFK, con arreglo a los artículos 1.1 y 13 del Reglamento N° 2005/52.

102. La Dirección de Vivienda y Propiedades (DVP) y la Comisión de Reclamaciones sobre Vivienda y Propiedades (CRVP)⁸⁸ se establecieron con arreglo al Reglamento N° 1999/23 para regularizar los derechos en materia de propiedad en Kosovo y resolver las controversias sobre bienes residenciales⁸⁹. La DVP y la CRVP se crearon específicamente para constituir un mecanismo imparcial e independiente de resolución de reclamaciones por medio de expertos jurídicos locales e internacionales.

103. La DVP lleva a cabo investigaciones jurídicas, redacta las reclamaciones, actúa de mediadora y remite reclamaciones a la CRVP para que las resuelva. Además, administra los bienes residenciales abandonados en todo Kosovo con el fin de satisfacer las necesidades de alojamiento de las personas desplazadas. La DVP también sirve parcialmente de secretaría de la CRVP. Para esta función cuenta con aproximadamente 250 funcionarios, nacionales e internacionales, bajo la dirección del Departamento de Administración Civil de la UNMIK.

104. La CRVP es el órgano independiente de la DVP integrado actualmente por un comisionado local y dos comisionados internacionales. La CRVP tiene competencia exclusiva para resolver tres categorías distintas de reclamaciones por propiedades no comerciales:

- Reclamaciones de personas que han perdido los derechos de propiedad a causa de leyes discriminatorias después del 23 de marzo de 1989 (reclamaciones de la categoría A, que tienen por objeto remediar la pérdida de los derechos de propiedad sufrida en el período posterior al retiro del estatuto de autonomía de Kosovo;
- Reclamaciones de personas que concertaron transacciones oficiosas después del 23 de marzo de 1989 (reclamaciones de la categoría B, que tienen por objeto legalizar las transferencias oficiosas de propiedades; también representa una medida para restablecer el sistema de registros de propiedades);
- Las reclamaciones de personas que eran propietarias, poseedores u ocupantes legítimos de bienes inmuebles residenciales antes del 24 de marzo de 1999 y que han sido privadas de su derecho de posesión sin haber transferido el derecho de propiedad

⁸⁸ Informe de la OSCE *Property Rights in Kosovo 2002-2003* y <http://www.hpdkosovo.org/aboutus.htm>.

⁸⁹ Reglamento N° 1999/23.

voluntariamente (reclamaciones de la categoría C, que tienen por objeto reparar la injerencia en los derechos de propiedad de los refugiados y las personas internamente desplazadas (PID) causada por la ocupación ilegal).

105. Las decisiones de la CRVP son vinculantes y ejecutables y no están sujetas a revisión judicial. El Reglamento N° 1993/23 dispone que la CRVP tiene jurisdicción exclusiva sobre las reclamaciones relativas a bienes residenciales⁹⁰ hasta que el Representante Especial determine que los tribunales locales pueden cumplir esas funciones⁹¹. La Comisión es competente para resolver las reclamaciones presentadas antes del 1° de julio de 2003⁹².

106. El establecimiento de la DVP y la CRVP se consideró fundamental para la creación de una sociedad estable y democrática y la restauración del estado de derecho. Además de la destrucción de miles de propiedades durante el conflicto, el problema fundamental era la ocupación ilegal de los bienes residenciales que habían quedado desalojados cuando la gente buscó refugio en las ciudades vecinas o en el extranjero. Las reclamaciones de la categoría C en particular tenían por objeto corregir la injerencia en los derechos de propiedad de los refugiados y las personas internamente desplazadas (las PID) causada por la ocupación ilegal. Se considera que la mayoría de las reclamaciones de la categoría C son presentadas por PID.

107. La autoridad administrativa del Organismo Fiduciario de Kosovo, según se indica en el Reglamento N° 2002/12⁹³, "comprenderá toda medida que el Organismo considere adecuada para conservar y reforzar el valor, la viabilidad o el gobierno de las empresas". Para ello el Organismo debe:

- Velar por que las empresas aprovechen al máximo las posibilidades de mercado;
- Asegurarse de que las empresas sean administradas de la manera más rentable posible;
- Asegurarse de que cuando una empresa presta un servicio público, la calidad de ese servicio sea elevada y razonable y cumpla con todos los reglamentos pertinentes;
- Recabar los pagos de las entidades públicas que encargan la prestación de servicios, cuando el valor del servicio público prestado no pueda cobrarse en el mercado.

⁹⁰ El artículo 1.2 del Reglamento de la UNMIK N° 1999/23 especifica tres categorías de reclamaciones por bienes residenciales sobre las que tienen competencia la DVP y la CRVP.

⁹¹ El artículo 1.1 del Reglamento N° 1999/23 dispone que "la Dirección de Vivienda y Propiedades [...] brindará orientación general sobre derechos de propiedad en Kosovo hasta que el Representante Especial del Secretario General determine que las instituciones de gobierno local pueden desempeñar las funciones encomendadas a la Dirección".

⁹² La DVP también puede seguir manteniendo bajo su administración las propiedades que reúnen los requisitos. Sin embargo, la administración por la DVP es una medida provisional que no significa una confirmación jurídica vinculante de los derechos de propiedad.

⁹³ Reglamento N° 2002/12 sobre el establecimiento del Organismo Fiduciario de Kosovo.

108. Las empresas de propiedad pública enfrentan importantes problemas derivados de muchos años de falta de inversiones en tecnología, bienes de equipo y derechos humanos, el mal estado de los activos, la baja recaudación tributaria y la insuficiencia de las estructuras de gobierno y gestión.

109. La UNMIK encomendó al Organismo Fiduciario de Kosovo la administración de las siguientes empresas públicas:

- Aeropuerto de Pristina;
- Las empresas de calefacción de distrito en Pristina y en Gjakovë/Dakovica;
- La compañía distribuidora de electricidad de Kosovo (Kosovo Electricity Corporation (KEK));
- Correo y Telecomunicaciones de Kosovo (Post and Telecommunication of Kosovo (PTK));
- Ferrocarriles de la UNMIK;
- Las empresas de abastecimiento de agua, gestión de desechos y riego.

C. Aceptación de las normas internacionales de derechos humanos

110. Actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad aprobó su resolución 1244, por la que se estableció la UNMIK para asegurar la administración provisional de Kosovo. Por consiguiente, toda la autoridad legal en Kosovo se deriva de la resolución 1244.

111. Con arreglo a las disposiciones de la resolución y a la autoridad que le confieren, el Representante Especial promulgó el Reglamento de la UNMIK N° 1999/1 sobre la autoridad de la administración provisional en Kosovo. El artículo 1.1 de este reglamento dispone que:

"Toda la autoridad legislativa y ejecutiva respecto de Kosovo, incluida la administración del poder judicial, se otorga a la UNMIK y es ejercida por el Representante Especial del Secretario General".

112. Además, "en el desempeño de las funciones conferidas a la administración provisional en virtud de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la UNMIK dictará, según sean necesarias disposiciones de carácter legislativo, en forma de reglamentos"⁹⁴.

113. En el apartado j) del párrafo 11 de la resolución 1244, el Consejo de Seguridad decidió que las principales responsabilidades de la UNMIK serían, entre otras, "proteger y promover los derechos humanos". Para asegurar su plena aplicación en Kosovo, el Representante Especial

⁹⁴ Reglamento N° 1999/1, de 25 de julio de 1999, sobre la autoridad de la administración provisional en Kosovo, art. 4.

promulgó el Reglamento N° 1999/24 sobre la legislación aplicable en Kosovo, por el cual se enmendó el Reglamento N° 1999/1 para que "todos quienes desempeñen funciones públicas u ocupen cargos públicos en Kosovo"⁹⁵ aplicaran directamente determinados instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 1.1 del Reglamento N° 1999/24 también dispuso que "la legislación vigente en Kosovo al 22 de marzo de 1989"⁹⁶ formaría parte de la legislación aplicable en Kosovo. Una de las disposiciones de la legislación de Kosovo es el artículo 210 de la Constitución de 1974 de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (la RFSY), que prevé que los tribunales aplicarán directamente los tratados internacionales promulgados⁹⁷.

114. El 15 de mayo de 2001 el Representante Especial promulgó el Marco Constitucional a los efectos de desarrollar una autonomía significativa en Kosovo hasta que se llegara a una solución definitiva⁹⁸. Al igual que el Reglamento N° 1999/24, en su versión enmendada, el capítulo 3.2 del Marco Constitucional incorpora las disposiciones sobre protección previstas en determinados instrumentos internacionales de derechos humanos en la legislación aplicable de Kosovo.

115. El artículo 1.3 del Reglamento N° 1999/24, en su versión enmendada, exige que todas las personas que desempeñen funciones públicas u ocupen cargos públicos en Kosovo observen las normas de derechos humanos consignadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y sus Protocolos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y sus Protocolos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. El artículo 1.4 del reglamento dispone que "nadie que desempeñe funciones públicas u ocupe un cargo público en Kosovo discriminará contra otro por motivos tales como el sexo, la raza, el color, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen natural, étnico o social, la pertenencia a una comunidad nacional, el patrimonio, el linaje u otra condición".

116. El capítulo 3 del Marco Constitucional también prevé una protección sustancial de los derechos humanos. En el capítulo 3.1 se garantiza que todas las personas que viven en Kosovo disfrutarán, sin discriminación de ningún tipo y en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales. El capítulo 3.2 dispone que las instituciones provisionales observarán y garantizarán los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluidos los derechos y libertades garantizados en la

⁹⁵ Reglamento N° 1999/24.

⁹⁶ *Ibíd.*, art. 1.1. b).

⁹⁷ Decisión sobre la promulgación de la Constitución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, artículo 210, *Gaceta Oficial* de la RFSY N° 9 de 21 de febrero de 1974 (1974).

⁹⁸ Reglamento N° 2001/9 sobre un Marco Constitucional para la autonomía provisional en Kosovo, preámbulo.

Declaración Universal de Derechos Humanos, el CEDH y sus Protocolos, el PIDCP y sus Protocolos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias y el Convenio Marco. Conforme al capítulo 3.3, las disposiciones sobre los derechos y libertades enunciadas en esos instrumentos serán aplicables directamente como parte del Marco Constitucional.

117. Los principios establecidos en la Convención Marco reciben mayor protección en el Marco Constitucional por medio de su aplicación específica en el capítulo 4 de éste, titulado "Comunidades y sus miembros". Ese capítulo traduce directamente muchas disposiciones del Convenio Marco en garantías expresas para las comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas y en derechos y libertades explícitos de las personas pertenecientes a ellas. La denegación discriminatoria de tales derechos y libertades y de los demás derechos humanos establecidos en el Marco Constitucional constituye un delito tipificado en el artículo 158 del Código Penal Provisional de Kosovo (CPPK).

118. Para garantizar la plena protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación de ningún tipo, a todas las personas de Kosovo como se prevé en el capítulo 3.1 del Marco Constitucional, la Asamblea de Kosovo aprobó la Ley contra la discriminación (la LCD), de 19 de febrero de 2004⁹⁹. Esta ley hace de la garantía de la igualdad ante la ley en el disfrute de los derechos civiles y políticos contenidos en el artículo 26 del PIDCP y de los derechos civiles, culturales, económicos, sociales y políticos enunciados en el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, un derecho reconocido a la no discriminación en la legislación interna de Kosovo.

119. La prohibición de la discriminación comprende la discriminación directa e indirecta, así como el hostigamiento, la victimización y la segregación¹⁰⁰. Los derechos cuyo ejercicio debe protegerse contra tal discriminación y la igual protección garantizada por el artículo 4 de la LDC, comprenden:

- El acceso al empleo, el empleo independiente y la ocupación;
- El acceso a la orientación y formación profesional en todos los niveles;
- Las condiciones de empleo y de trabajo;
- La adhesión a sindicatos y organizaciones profesionales;
- La seguridad social y la atención de la salud;
- La educación;

⁹⁹ La Ley contra la discriminación fue promulgada por el Representante Especial por medio del Reglamento N° 2004/32 de 20 de agosto de 2004.

¹⁰⁰ Ley contra la discriminación (LDC), artículo 3, Ley N° 2004/3 aprobada por la Asamblea de Kosovo, 30 de julio de 2004.

- La vivienda;
- Los bienes muebles e inmuebles;
- Los bienes y servicios a disposición del público;
- El trato equitativo ante los tribunales y todos los demás órganos de administración de justicia;
- La seguridad personal;
- La participación en los asuntos públicos, incluido el derecho de sufragio activo y pasivo;
- El acceso a lugares públicos; y
- Cualquier otro derecho enunciado en la legislación aplicable.

120. La LCD se aplica a todas las personas naturales y jurídicas tanto en el sector público como en el sector privado, en particular los órganos públicos, en relación con toda acción o inacción que viole los derechos de personas naturales o jurídicas¹⁰¹. Corresponde a los órganos administrativos y los tribunales con competencia por razón de la materia decidir o resolver conforme a la legislación aplicable sobre denuncia por discriminación al amparo de la LCD¹⁰².

121. Debe observarse que muchos de los derechos económicos protegidos por la LCD también son objeto de convenios separados aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al igual que los instrumentos internacionales enumerados en el capítulo 3.2 del Marco Constitucional que prohíben cualquier discriminación por motivos tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, los bienes, el nacimiento u otra condición, estos convenios de la OIT prohíben toda discriminación en la ley y garantizan a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de esos motivos.

122. En la medida en que esos convenios de la OIT no están enumerados expresamente en el capítulo 3.1 del Marco Constitucional, no son aplicables directamente en Kosovo como parte de ese Marco Constitucional. Sin embargo, se puede sostener que constituyen la legislación aplicable en Kosovo -al haber sido promulgados por la Asamblea de la RFSY antes del 22 de marzo de 1989- especialmente si el artículo 1.3 del Reglamento de la UNMIK N° 1999/24 se lee conjuntamente con el artículo 210 de la Constitución de la RSFY. Sin duda, el Reglamento N° 2001/27 sobre la legislación laboral básica en Kosovo se basa en la Declaración de la OIT

¹⁰¹ Ibid., art. 4.

¹⁰² Ibid., art. 7.1.

relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo encaminada a promover y realizar su aplicación universal de buena fe¹⁰³.

123. De manera más general, las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos que formaban parte de la legislación en vigor en Kosovo al 22 de marzo de 1989 pueden formar parte de la legislación aplicable de conformidad con el artículo 1 del Reglamento N° 1999/24, en su versión enmendada. Es preciso destacar en este sentido que esas disposiciones están comprendidas en la legislación aplicable en Kosovo como consecuencia del Reglamento N° 1999/24, en su versión enmendada, antes bien que por el hecho de que la ex RSFY fuese entonces Parte en los tratados y convenios en cuestión. Además, ello no implica que tales tratados y convenios sean en forma alguna vinculantes para la UNMIK.

124. Debe recordarse en todo momento que la situación de Kosovo bajo la administración provisional de la UNMIK es *sui generis*. En consecuencia, la UNMIK siempre ha estimado que los tratados y acuerdos en que la Unión de Serbia y Montenegro es Parte, no son automáticamente vinculantes para la UNMIK. En cada caso debe determinarse específicamente cuál es la aplicabilidad de los principios y disposiciones. Cuando es necesario y si procede, la UNMIK puede concertar arreglos con los Estados y organizaciones internacionales pertinentes para establecer una base jurídica adecuada para el logro de los objetivos de interés mutuo.

D. Marco jurídico general de protección de los derechos humanos

Marco jurídico general

125. La posición de las normas internacionales de derechos humanos y la legislación aplicable de Kosovo se describió en la parte C en el sentido de que los tribunales están obligados jurídicamente a aplicar las normas internacionales de derechos humanos de manera directa¹⁰⁴.

126. Con arreglo al capítulo 9.4.2 del Marco Constitucional, toda persona que afirme que ha sido afectada de manera directa y negativamente por una decisión del Gobierno o un organismo ejecutivo bajo la responsabilidad del Gobierno tendrá derecho a que un órgano judicial examine la legalidad de esa decisión, después de haber agotado todos los recursos en examen administrativo. Conforme al artículo 7 de la Ley de litigios administrativos¹⁰⁵, puede entablarse un proceso administrativo contra un acto administrativo decidido por una autoridad de segunda instancia y también contra un acto administrativo de una autoridad de primera instancia contra la que no quepa recurso en el procedimiento administrativo.

La Ley contra la discriminación

127. Con arreglo a la Ley contra la discriminación (LCD), toda persona que afirme haber sido discriminada directa o indirectamente puede presentar una reclamación por discriminación ante

¹⁰³ Reglamento N° 2001/27 de 8 de octubre de 2001 sobre la legislación laboral básica en Kosovo, preámbulo.

¹⁰⁴ Reglamento N° 1999/24, en su versión enmendada, art. 1.3, y Marco Constitucional, cap. 3.3.

¹⁰⁵ *Gaceta Oficial* de la República Socialista Federativa de Yugoslavia N° 4/77.

los órganos administrativos y los tribunales de la jurisdicción correspondiente que tengan competencia sobre la cuestión concreta que sea objeto de la reclamación. Si el demandante no queda satisfecho con la decisión o la falta de decisión pronunciada en el marco de la Ley sobre procedimientos administrativos generales, puede presentar una demanda ante el tribunal de la jurisdicción competente con arreglo a la legislación aplicable¹⁰⁶.

128. La carga de la prueba en los casos de discriminación incumbe al demandado, que deberá demostrar que no se ha infringido el principio de igualdad de trato. Sin embargo, el demandante puede presentar sus propias pruebas en defensa de sus argumentos de discriminación¹⁰⁷.

129. El demandante también puede recurrir a procedimientos de mediación o conciliación, sin que ello excluya su derecho a presentar en todo momento una reclamación ante el órgano administrativo apropiado o el tribunal de jurisdicción competente. Además, con el consentimiento del demandante o demandantes, las asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas pueden apoyar el recurso a cualquier procedimiento judicial y/o administrativo actuando en su favor¹⁰⁸.

130. Con arreglo a la LCD, toda persona que afirme que ha sufrido directa o indirectamente de una discriminación en el empleo por parte de un empleador que sea un órgano público también puede presentar una reclamación ante el órgano administrativo superior y/o el tribunal de la jurisdicción correspondiente que tengan competencia sobre la cuestión concreta que sea objeto de la reclamación. La reclamación puede referirse a las condiciones de acceso al empleo, el empleo independiente y la ocupación, las condiciones de trabajo y el acceso a todo tipo y todo nivel de orientación, formación y reciclaje profesional¹⁰⁹.

Planes para el establecimiento de un Grupo Consultivo sobre los derechos humanos

131. Desde que la Unión de Serbia y Montenegro se hizo Alta Parte Contratante en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (el CEDH) el 3 de marzo de 2004, todo residente de Kosovo puede presentar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal de Estrasburgo) una petición por violación de los derechos humanos resultante de un acto u omisión de las autoridades de Serbia y Montenegro. Sin embargo, como consecuencia de la resolución 1244, Serbia y Montenegro no pueden ser considerados responsables de una presunta violación de los derechos humanos derivada de un acto u omisión atribuible a la UNMIK. Por supuesto, la UNMIK no es una Alta Parte Contratante en el CEDH y en consecuencia la población de Kosovo no dispone de un medio efectivo para obtener reparación por una presunta violación de los derechos humanos presentando una petición al Tribunal de Estrasburgo. Mediante el establecimiento del Grupo Consultivo sobre los derechos humanos se llenará esta laguna en la protección de los derechos humanos en Kosovo.

¹⁰⁶ LDC, art. 7.3.

¹⁰⁷ LDC, arts. 8.1 y 8.2.

¹⁰⁸ LDC, arts. 7.4 a 7.6.

¹⁰⁹ LDC, arts. 4 a), b) y c).

132. La creación de un órgano judicial que pronuncie decisiones vinculantes para la UNMIK sería problemática desde el punto de vista de los privilegios e inmunidades de ésta y su personal, su posible exposición a responsabilidad y la importancia de no comprometer la discreción de las instituciones de las Naciones Unidas para interpretar el mandato de la UNMIK establecido en la resolución 1244. Por lo tanto, tras discusiones entre la UNMIK y el Consejo de Europa se decidió que la UNMIK estableciera un Grupo Consultivo sobre los derechos humanos (Grupo Consultivo) encargado de pronunciar decisiones no vinculantes en relación con las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por la UNMIK. La finalidad principal de ese Grupo sería asesorar al Representante Especial del Secretario General con respecto a tales presuntas violaciones. Al elaborar las modalidades para el establecimiento y el funcionamiento del Grupo Consultivo, la UNMIK ha colaborado estrechamente con la Comisión Europea para la Democracia por la Ley (Comisión de Venecia), del Consejo de Europa, y se ha prestado particular atención a la orientación impartida por la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

133. El Grupo Consultivo estará constituido por tres miembros que serían expertos en derechos humanos, particularmente del sistema europeo, y serían designados por el Representante Especial del Secretario General.

134. Se ha preparado un proyecto de reglamento relativo al establecimiento de un Grupo Consultivo sobre los derechos humanos, cuya promulgación está prevista para el futuro próximo.

Nivel municipal

135. El Reglamento N° 2000/45 y la legislación administrativa aplicable prevén el siguiente mecanismo cuando una persona afirma que un órgano administrativo de nivel municipal ha violado sus derechos:

- Debe presentarse una queja por escrito al Oficial Ejecutivo Jefe del Municipio en el plazo de un mes. Los municipios también pueden tener procedimientos específicos; incumbe al reclamante la carga de la investigación. El Oficial Ejecutivo Principal debe dar una respuesta en el plazo de un mes¹¹⁰.
- Si el reclamante no está de acuerdo con la decisión, puede presentar una reclamación ante el Organismo Central¹¹¹. En la actualidad, esos recursos deben presentarse a la Dirección de Asuntos Administrativos y ser coordinados por ésta, que remitirá el recurso al "organismo central" competente para la cuestión sustantiva. Éste debe dar una respuesta en el plazo de un mes¹¹².

¹¹⁰ Reglamento N° 2000/45 de la UNMIK, art. 35.

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*

- Puede interponerse recurso contra esta decisión de segunda instancia ante el Tribunal Supremo¹¹³. El plazo para entablar un proceso administrativo es de 30 días a partir de la fecha de notificación del acto administrativo o, si la parte no recibió el acto, de 60 días a partir de la fecha en que se le haya notificado¹¹⁴.
- Puede interponerse ulterior recurso de apelación o petición de examen extraordinario contra una decisión judicial en un proceso administrativo¹¹⁵. Tanto el recurso de apelación como la petición deben presentarse al tribunal competente en el plazo de 30 días de haberse pronunciado la decisión impugnada¹¹⁶.

136. Se dispone de otro recurso específico por medio de los Comités de las Comunidades y de Mediación establecidos en el artículo 23 del Reglamento N° 2000/45. Toda persona que afirme que un acto de la Asamblea Municipal ha violado sus derechos puede quejarse ante el Comité de las Comunidades del Municipio. Si el Comité de las Comunidades considera que se han tomado medidas, o se ha propuesto tomar medidas, por parte de la Asamblea Municipal, o en nombre de ésta, que hayan violado o pueden violar los derechos de una comunidad o de un miembro de una comunidad, o que son perjudiciales para los intereses de una comunidad, remitirá inmediatamente el asunto al Comité de Mediación¹¹⁷.

137. El Comité de Mediación deberá examinar todos los asuntos que le remita el Comité de las Comunidades. Ha de llevar a cabo las investigaciones que sean necesarias para establecer si los derechos de una comunidad o de un miembro de una comunidad han sido o pudieren ser violados, o si se han dañado o se han propuesto medidas que son o pudieren ser perjudiciales para los intereses de una comunidad. Tratará de solucionar el asunto recurriendo a la mediación. El Comité de Mediación en un plazo de 28 días rendirá un informe sobre cada asunto a la Asamblea Municipal, y adjuntará recomendaciones sobre la manera en que, a su juicio, debe tratarse el asunto¹¹⁸.

138. La Asamblea Municipal examinará cada informe que le presente el Comité de Mediación y decidirá qué tipo de medidas, o qué nueva medida ha de tomarse en relación con el asunto¹¹⁹.

139. Si la Asamblea Municipal no toma una decisión en un plazo de 21 días a partir de la presentación del informe del Comité de Mediación, o si el Comité de las Comunidades no está de

¹¹³ Ley de tribunales ordinarios, art. 31.

¹¹⁴ Ley de controversias administrativas (G. O. 4 (1977), art. 24.

¹¹⁵ *Ibíd.*, arts. 19 y 20 y 45 a 50.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Reglamento N° 2000/45, art. 23.6.

¹¹⁸ *Ibíd.*, art. 23.7.

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 23.8.

acuerdo con la decisión adoptada por la Asamblea Municipal, podrá remitir el asunto al Organismo Central para su revisión¹²⁰.

140. Además, en los casos de despido, las personas afectadas pueden presentar una queja por escrito al Comité de las Comunidades señalando las razones del despido, en el plazo de una semana de la adopción de la decisión¹²¹. No se establecen plazos para la respuesta, pero si el autor de la queja no está de acuerdo con la respuesta del Comité, podrá remitir el asunto al Representante Especial Adjunto del Secretario General para la Administración Civil, que examinará la queja y recomendará las medidas apropiadas para que las examine el Representante Especial. El recurso de queja deberá presentarse dentro de los 30 días de recibida la desestimación por el Comité¹²². El procedimiento descrito constituye una combinación de mecanismo político y recurso jurídico. Parece que al menos en algunos casos podría utilizarse como recurso por violaciones de los derechos de miembros de las comunidades minoritarias.

Junta independiente de supervisión

141. Si una persona afirma ser víctima de prácticas discriminatorias en un empleo de la función pública, puede obtener reparación primero por medio de la Junta de Supervisión Independiente (JSI) establecida en el reglamento N° 2001/36 y después por conducto de los tribunales. La JSI examinará los recursos contra decisiones de los organismos empleadores y se pronunciará sobre ellos. Antes de recurrir ante la JSI el funcionario público o demandante agraviado deberá haber agotado los procedimientos de recurso internos del organismo empleador de que se trate, a menos que la Junta lo exima de este requisito sobre la base de pruebas de temores razonables o represalias, o porque el organismo no ha resuelto sobre el recurso interno en un plazo de 60 días, o por otra razón válida¹²³.

142. La JSI estará integrada por siete miembros nombrados por el Representante Especial en consulta con el Primer Ministro. Los miembros de la Junta serán seleccionados teniendo en cuenta su competencia, su integridad y su compromiso para establecer una administración pública políticamente imparcial en Kosovo que se base en el mérito y refleje el carácter pluriétnico de Kosovo. Al menos tres de sus miembros deberán proceder de la comunidad albanesa de Kosovo y al menos dos de las comunidades de Kosovo distintas de la albanesa de

¹²⁰ Reglamento N° 2000/45, art. 23.9.

¹²¹ Instrucción Administrativa N° 2003/002, sec. 5.7.

¹²² *Ibid.*, sec. 5.8.

¹²³ Reglamento N° 2001/36, art. 11.1: "Todo funcionario público que resulte agraviado por una decisión de un organismo empleador en violación de los principios enunciados en el artículo 2.1 del presente reglamento podrá recurrir contra esa decisión ante la Junta de acuerdo con las disposiciones del presente artículo. Esos recursos serán examinados por un grupo de tres miembros de la Junta, que actuarán en nombre de la Junta en relación con el recurso que se les haya asignado".

Kosovo¹²⁴. Se podrá interponer ulterior recurso o petición de examen extraordinario de una decisión judicial contra la decisión en un proceso administrativo.

143. Las reclamaciones de funcionarios públicos contra una decisión discriminatoria de una Junta Disciplinaria pueden interponerse ante las juntas de apelaciones que deberán establecerse en cada organismo empleador¹²⁵. La Junta de Apelaciones tiene las siguientes funciones:

- Decidir si existen motivos a primera vista para admitir un recurso contra la decisión de una junta disciplinaria;
- En caso de admisión del recurso, decidir si el recurso es justificado o no tras examinar las pruebas y oír a las partes interesadas;
- Si el recurso se considera justificado, ordenar que se brinde una reparación apropiada al demandante¹²⁶. La Junta de Apelaciones concluirá la vista de un caso dentro del plazo de 30 días de haberlo recibido¹²⁷.

Educación, servicios sociales y salud

144. Las reclamaciones por discriminación en el acceso a la educación por parte de los funcionarios de educación pueden presentarse ante el Oficial Designado del funcionario¹²⁸. Pueden imponerse sanciones disciplinarias al personal docente por abandono de funciones o incumplimiento de una obligación establecida en la carta de nombramiento, las condiciones de empleo, el Código de Conducta o los reglamentos locales dictados por el Departamento de Educación y Ciencia (DEC)¹²⁹. Si la denuncia es fundada, el DEC podrá tomar medidas disciplinarias y/o administrativas¹³⁰.

145. Si se formula una denuncia contra un maestro o si llegan a conocimiento personal del director de la escuela pruebas de una conducta que puede exigir medidas disciplinarias, el director deberá investigar la denuncia y dar al maestro derecho a responder a las acusaciones¹³¹. Si una vez efectuada la investigación y habiendo garantizado al maestro su derecho a responder,

¹²⁴ Ibid., arts. 8.1 y 8.2.

¹²⁵ Directiva administrativa N° 2003/2, por la que se aplica el Reglamento N° 2001/36 sobre la administración pública de Kosovo (art. 33.1).

¹²⁶ Ibid., art. 33.5.

¹²⁷ Ibid., art. 33.6.

¹²⁸ Departamento de Educación y Ciencia, instrucción administrativa N° 21/2001, sec. 3.1).

¹²⁹ Ibid., sec. 2.2).

¹³⁰ Ibid., sec. 2.1).

¹³¹ Ibid., secs. 4.1) y 2).

el director determina que la conducta exige medidas disciplinarias, deberá notificar al maestro por escrito la medida disciplinaria antes de hacerla efectiva. Excepto en el caso de advertencia oral, el director deberá comunicar al maestro por escrito que puede recurrir contra la medida disciplinaria en el plazo de diez días de habersele notificado. Un grupo de examen estudiará el recurso de apelación y dictará una decisión por escrito en el plazo de siete días¹³².

146. Si se formula una denuncia contra un director escolar o si llegan a conocimiento personal del Oficial Ejecutivo Jefe pruebas de una conducta que puede exigir medidas disciplinarias, se establecerá un grupo de examen para que realice una investigación¹³³.

147. Si el demandante no está de acuerdo con la decisión adoptada en el marco de los procedimientos señalados, podrá interponer recurso ante el Tribunal Supremo.

148. El demandante que impugne una decisión oficial adoptada por el Centro de Trabajo Social podrá interponer por escrito recurso de apelación ante el director del Centro de Trabajo Social en que se haya presentado originalmente la solicitud de asistencia social¹³⁴. Deberá hacerlo a más tardar 14 días después de habersele notificado la decisión. El director examinará el recurso y notificará al demandante por escrito su decisión a más tardar 21 días después de recibido el recurso.

149. Todo demandante que no esté de acuerdo con la decisión oficial adoptada por el director podrá dirigir un recurso ulterior por escrito ante la Comisión de Apelaciones que será nombrada por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y que actuará bajo la autoridad del Ministerio. Deberá hacerlo a más tardar 14 días después de que se le haya notificado la decisión sobre el primer recurso. La Comisión de Apelaciones examinará el recurso de apelación y notificará al demandante por escrito su decisión a más tardar 21 días después de recibido el recurso.

150. Todo demandante afectado directamente por una decisión adoptada por la Comisión Médica (a raíz de un examen del estado de salud de un familiar que afirme sufrir una

¹³² Ibid., sec. 4.2).

¹³³ Ibid., sec. 5.1).

¹³⁴ El Reglamento N° 2003/28 sobre la promulgación de la Ley del plan de asistencia social en Kosovo, de 18 de agosto de 2003, aprobada por la Asamblea de Kosovo, en sus párrafos pertinentes señala:

"11.1. Todo demandante que sostenga que una decisión oficial adoptada por la autoridad designada es incorrecta podrá presentar un recurso [...]"

11.2. Todo demandante que no esté de acuerdo con una decisión oficial adoptada por la autoridad designada [...] podrá dirigir un recurso ulterior por escrito a una Comisión de Apelaciones [...]"

11.3. Todo demandante que se vea afectado directamente por una decisión adoptada por la Comisión Médica [...] o la Comisión de Apelaciones prevista en el artículo 11.2 tendrá derecho a que esa decisión sea examinada ante un tribunal competente."

discapacidad permanente) o por la Comisión de Apelaciones tendrá derecho a que esa decisión sea examinada ante un tribunal competente. El Departamento Administrativo del Tribunal Supremo debería tener jurisdicción sobre esos casos.

151. La Ley de derechos y responsabilidades de los residentes de Kosovo en el sistema de atención de la salud aprobada por la Asamblea¹³⁵ también garantiza un recurso a las personas que sostengan que se han violado sus derechos de pacientes.

152. Con arreglo a dicha ley, puede presentarse queja contra la institución de salud en relación con el servicio de atención de la salud prestado a un residente de Kosovo dentro del plazo de 60 días del supuesto incidente¹³⁶. La institución investigará la queja e informará al demandante en el plazo de diez días laborables. Puede recurrirse contra las conclusiones de la investigación ante la entidad de apoyo¹³⁷, que es el municipio para las instituciones de atención primaria de salud, y el Ministerio de Salud¹³⁸ para las instituciones de atención secundaria y terciaria de salud, así como para las instituciones de salud del sector privado. La ley no establece plazos para interponer tales recursos.

153. Todo paciente también puede interponer solicitud de indemnización por el daño causado a su salud durante un tratamiento médico, en el plazo de un año de haberse percatado del daño sufrido¹³⁹. La solicitud se presentará a una comisión establecida por el Ministerio de Salud¹⁴⁰, que determinará si las solicitudes de indemnización presentadas por los demandantes son justificadas y fijará el monto de la indemnización¹⁴¹. La solicitud será examinada en el plazo de tres meses (la ley no indica una fecha precisa de inicio) y la decisión deberá comunicarse por escrito al demandante¹⁴².

154. De acuerdo con las leyes pertinentes se podrá recurrir contra la decisión de la comisión ante un tribunal competente¹⁴³.

¹³⁵ Reglamento N° 2004/47, de 19 de noviembre de 2004, sobre la promulgación de la Ley de derechos y responsabilidades de los residentes de Kosovo en el sistema de atención de la salud, aprobada por la Asamblea de Kosovo.

¹³⁶ *Ibíd.*, art. 24.1.

¹³⁷ *Ibíd.*, art. 24.3.

¹³⁸ *Ibíd.*, art. 2.1.

¹³⁹ *Ibíd.*, art. 26.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, art. 27.

¹⁴¹ *Ibíd.*, arts. 27.5 y 30.

¹⁴² *Ibíd.*, art. 28.2.

¹⁴³ *Ibíd.*, art. 33.

155. Sin embargo, la ley es muda en cuanto a la posibilidad de apelar ante un tribunal contra la decisión de la entidad de apoyo. Según las normas generales del derecho de procedimiento administrativo aplicable, ello debería ser posible.

156. Cabe señalar que todos los recursos previstos por la ley corresponden exclusivamente a los residentes de Kosovo¹⁴⁴.

Bienes residenciales

157. Según lo dispuesto en el Reglamento N° 1999/23, cualquier reclamación relativa a bienes residenciales debía presentarse a la DVP antes del plazo de 1° de junio de 2003¹⁴⁵, y ser formulada por la persona natural comprendida de la categoría correspondiente de reclamaciones, un familiar suyo o un representante legalmente autorizado. Debía haberse notificado la reclamación a todas las partes interesadas mencionadas en el formulario, otorgándoles un plazo de 14 días para que indicara si tenían intención de participar. La parte demandada debía haber recibido copia de la reclamación y dispuesto de 30 días para responder a ella. El demandante u otras partes interesadas tenían 30 días para responder a cualquier asunto planteado en la respuesta. Si no rechazaba por escrito la reclamación por considerarla manifiestamente fuera de la competencia de la CRVP, la DVP trataba de resolver las reclamaciones de forma amistosa¹⁴⁶. Cuando no podía hacerlo, remitía la reclamación a la CRVP¹⁴⁷. El rechazo de una reclamación por la DVP puede impugnarse ante la CRVP¹⁴⁸. Si una parte no está de acuerdo con una decisión de la CRVP, dispone de 30 días desde que se le haya notificado la decisión para presentar una solicitud de reconsideración¹⁴⁹. La solicitud debe presentarse a la DVP¹⁵⁰. Sus decisiones no son apelables¹⁵¹. La CRVP conserva la jurisdicción exclusiva sobre esas reclamaciones hasta que se devuelva esta competencia a los tribunales ordinarios¹⁵².

158. Las personas que entre el 23 de marzo de 1989 y el 13 de octubre de 1999 concertaron transacciones oficiosas de bienes inmuebles residenciales sobre la base de la libre voluntad de las partes, pero que eran ilegales según la ley vigente¹⁵³ (también conocidas como "reclamaciones de

¹⁴⁴ *Ibíd.*, definido en el artículo 2.1 a).

¹⁴⁵ Véase el Reglamento N° 1999/23 y el Reglamento N° 2000/60.

¹⁴⁶ Véase el Reglamento de la UNMIK N° 2000/60, art. 10.1.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, art. 10.4.

¹⁴⁸ *Ibíd.*

¹⁴⁹ *Ibíd.*, art. 25.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, art. 14.1.

¹⁵¹ Reglamento N° 1999/23, art. 2.7.

¹⁵² *Ibíd.*, art. 2.5.

¹⁵³ Reglamentos de la UNMIK N° 1999/23 y N° 2000/60.

la categoría B"), podrían disfrutar de una opción adicional si la reclamación no ha sido impugnada y la DVP considera que hay pruebas suficientes de que el demandante adquirió el derecho de propiedad en el marco de una transacción oficiosa¹⁵⁴. Si tal es el caso, la DVP podrá ordenar que la transacción oficiosa se inscriba en el registro público correspondiente.

159. Sin embargo, dicha orden no constituye una decisión vinculante sobre los derechos de propiedad ni prejuzga el derecho de una persona a formular una nueva reclamación a la DVP en virtud del artículo 1.2 del Reglamento N° 1999/23. No obstante, esa nueva reclamación deberá hacerse dentro de 30 días de tomar conocimiento de la orden de la DVP y a más tardar un año después de la fecha de la orden.

160. Si un contrato de venta se refiere a una propiedad situada en una zona geográfica específica¹⁵⁵, el tribunal competente no podrá verificar el contrato sin la prueba de su inscripción en el registro por el Administrador Municipal de las Naciones Unidas¹⁵⁶. Si una persona sostiene que se han violado sus derechos de propiedad debido al rechazo de la inscripción de una venta en una zona geográfica específica, podrá presentar por escrito una solicitud al Administrador Municipal para que reconsidere su decisión adoptada conforme al artículo 3 del Reglamento N° 2001/17. La solicitud deberá formularse en el plazo de 30 días del rechazo. Dentro de los 30 días de recibida la solicitud de reconsideración, el Administrador Municipal deberá pronunciar una decisión definitiva. Si el reclamante no está de acuerdo con la decisión pronunciada, podrá interponer recurso de examen judicial (cumpliendo los requisitos formales) ante una mesa de tres jueces designada por el Representante Especial. El recurso deberá presentarse por escrito en un plazo de 60 días desde la fecha en que sea definitiva la decisión del Administrador Municipal de no registrar el contrato. No se prevé un recurso ulterior ni se establecen plazos para la respuesta¹⁵⁷.

E. Marco general de promoción de los derechos humanos en Kosovo

161. La Institución del Defensor del Pueblo de Kosovo se estableció en el Reglamento N° 2000/38¹⁵⁸ a los efectos de realzar la protección de los derechos humanos en Kosovo. La Institución está integrada por el Defensor del Pueblo, defensores adjuntos, abogados especializados en derechos humanos y personal administrativo auxiliar. Desde el primer momento el personal de la Institución ha sido pluriétnico: la mayoría de sus funcionarios son albaneses de Kosovo y el resto está constituido por kosovares de origen serbio, turco y romaní. La Institución se inauguró oficialmente el 21 de noviembre de 2000.

¹⁵⁴ Reglamento de la UNMIK N° 2000/60, art. 11.

¹⁵⁵ Según lo establecido en el Reglamento N° 2001/17, de 22 de agosto de 2001, sobre el registro de contratos de venta de propiedad inmobiliaria en zonas geográficas específicas de Kosovo.

¹⁵⁶ Reglamento de la UNMIK N° 2001/17, art. 4.

¹⁵⁷ *Ibid.*, arts. 6 y 7.

¹⁵⁸ Reglamento N° 2000/38, de 30 de junio de 2000, sobre el establecimiento de la Institución del Defensor del Pueblo en Kosovo.

162. La Institución del Defensor del Pueblo recibe denuncias de cualquier persona que considere que sus derechos humanos han sido vulnerados o que ha sido víctima de abuso de autoridad, y realiza investigaciones en relación con esas denuncias. Los idiomas de trabajo oficiales de la Institución son el albanés, el serbio y el inglés; si el demandante no habla ninguno de los tres, la Institución tratará de atenderlo en su propio idioma.

163. Si recibe información sobre una situación o medidas que puedan constituir una violación de los derechos humanos, la Institución del Defensor del Pueblo también puede iniciar investigaciones al respecto (las denominadas investigaciones de oficio) aun cuando no exista denuncia de un particular. Entre sus competencias figura la supervisión de las políticas y leyes adoptadas por las autoridades para garantizar que se respetan los principios de los derechos humanos y los requisitos de la buena gestión de los asuntos públicos. El Defensor del Pueblo, cuando recibe una denuncia o si tiene el convencimiento de que cierta situación requiere la adopción de medidas inmediatas, mantiene correspondencia con la autoridad pública objeto de la denuncia. Si el problema en cuestión no precisa de mediación o no puede resolverse amistosamente, elabora entonces un informe, basado en sus investigaciones, en el que analizará si se han vulnerado o no los derechos humanos de las personas interesadas. Si ese análisis confirma la existencia de violación, el informe contendrá también las recomendaciones que formule el Defensor del Pueblo al Representante Especial, en su calidad de máxima autoridad civil en Kosovo, sobre la manera de garantizar que en el futuro se respetarán los derechos humanos. Si el Defensor del Pueblo considera que una práctica general o una situación que afecta no sólo a una persona o grupo de personas sino también al público en general es incompatible con las normas internacionales de derechos humanos, elabora un informe especial al respecto en el que también formula recomendaciones al Representante Especial.

164. El Pilar III de la UNMIK estableció una dependencia de capacitación en derechos humanos en septiembre-octubre de 1999. Un mes después de su creación, la Dependencia organizó una Conferencia Internacional de Derechos Humanos, que se celebró los días 10 y 11 de diciembre de 1999. El objetivo de esa conferencia era iniciar el proceso de concienciación sobre la importancia de los derechos humanos en la sociedad después del conflicto y volver a reunir a miembros de todos los sectores y grupos de Kosovo para discutir temas de interés común. Asistieron a esos dos días de reunión unas 800 personas de todos los grupos étnicos de Kosovo y unos 30 expertos internacionales que presentaron ponencias sobre nueve temas distintos relacionados con la situación de Kosovo después del conflicto, entre otros, la protección de las minorías, la prevención de la tortura, la administración de justicia en el período de transición, la policía democrática, los derechos en materia de vivienda y propiedad, los derechos de las mujeres y los niños, y los detenidos y desaparecidos. El Pilar III de la UNMIK publicó, en inglés, albanés y serbio, un informe de la conferencia que contenía todas las ponencias presentadas, daba cuenta de los debates celebrados e incluía recomendaciones en favor de la reforma, y lo distribuyó a todos los participantes una vez concluida aquélla.

165. A lo largo de 2000 y 2001, la Dependencia de Capacitación en Derechos Humanos diseñó e impartió programas de capacitación básica sobre las normas generales de derechos humanos a una gran diversidad de destinatarios. Esos programas abarcaron la historia básica de los derechos humanos, la normativa sobre derechos humanos, la manera de determinar la existencia de violaciones de derechos así como estudios de casos prácticos para ayudar a los participantes a tener presentes los derechos humanos en el desempeño de su labor. La capacitación en derechos humanos se impartió en el contexto de los programas sobre conocimientos y aptitudes

profesionales organizados por el Departamento de Democratización del Pilar III de la UNMIK para funcionarios municipales, miembros de asambleas municipales, funcionarios electorales municipales, asistentes sociales, periodistas, organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de los derechos humanos, organizaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres, profesores y estudiantes de derecho. A todos los participantes en esas sesiones de capacitación se les facilitaron traducciones al albanés y serbio del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos. También en 2000 y 2001, los funcionarios de derechos humanos que trabajaban en oficinas sobre el terreno del Pilar III de la UNMIK pronunciaron charlas especiales sobre los derechos humanos para alumnos de escuelas primarias y secundarias. El personal de la OSCE distribuyó material educativo sobre derechos humanos en albanés y serbio a los maestros de escuelas primarias en todo Kosovo. Ese material fue elaborado fundamentalmente por Amnistía Internacional y el Consejo de Europa, e incluía versiones simplificadas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

166. Al mismo tiempo, la OSCE trató de reforzar la capacidad en materia de derechos humanos a largo plazo en Kosovo mediante diversos cursos intensivos de capacitación impartidos a su propio personal local. Esos cursos incluían un programa de formación laboral de un año de duración sobre supervisión del respeto a los derechos humanos y presentación de informes para supervisores nacionales de derechos humanos, un curso de 40 horas sobre normativa de derechos humanos para asesores jurídicos nacionales y diversos cursos de capacitación más breves para la mayoría del personal nacional de los departamentos correspondientes de la OSCE.

167. En enero de 2002, coincidiendo con el establecimiento de las Instituciones Provisionales del Gobierno Autónomo de Kosovo, la OSCE estableció una Sección de promoción de derechos humanos cuyo personal fue distribuido en todas las regiones de Kosovo con el fin de incrementar el número de actividades de capacitación y enseñanza sobre los derechos humanos en la zona. Esa Sección está integrada por 20 personas especializadas en derechos humanos y en enseñanza y capacitación. Entre 2002 y 2006 la Sección desarrolló programas de capacitación con objetivos concretos para destinatarios seleccionados con el fin de consolidar las breves introducciones que se habían presentado en años anteriores y profundizar su comprensión entre los destinatarios. La Sección dirigió sus actividades a funcionarios municipales, juristas y abogados y a programas educativos de enseñanza primaria, secundaria y superior.

168. En 2002, la Sección organizó clubes de jóvenes interesados en los derechos humanos en nueve ciudades de Kosovo. En ellos se reunían jóvenes de escuelas secundarias a los que la OSCE proporcionó instrucción en derechos humanos, además de facilitar el debate sobre temas conexos y patrocinar las actividades de sensibilización pública llevadas a cabo por los miembros de esos clubes. Dichas campañas incluyeron actuaciones teatrales y exhibiciones itinerantes de fotografías, debates y conciertos públicos sobre diversos temas relacionados con los derechos humanos, en particular, los derechos de las personas discapacitadas, el derecho de todos a la educación y la libertad de expresión. Además, la OSCE ha patrocinado los actos públicos organizados por los clubes de jóvenes para conmemorar el Día Internacional de los Derechos Humanos, que se celebra el 10 de diciembre y que suele atraer la atención de los medios de comunicación.

169. En respuesta a los problemas destacados por la ONG Mental Disability Rights International en un informe publicado en 2002, la OSCE diseñó un curso de capacitación específica en derechos humanos y principios de derechos humanos aplicables a las personas que sufren discapacidad mental o que están detenidas, que se impartió a todo el personal, incluido el personal auxiliar, de las instituciones de asistencia social del Instituto Especial de Stimje/Stimlje y el Hogar de Ancianos de Kosovo.

170. A principios de 2002, se estableció en la OSCE una sección encargada de prestar apoyo a las víctimas de delitos violentos y basados en el género. A raíz de una conferencia sobre modelos internacionales de defensa y asistencia a las víctimas celebrada en diciembre de 2001, se elaboró un manual de defensa de las víctimas en inglés, albanés y serbio que se distribuyó ampliamente entre los centros de asistencia social, las ONG que apoyan a las mujeres y los niños, abogados, funcionarios del gobierno y miembros del poder judicial. El objetivo del manual era provocar el debate y concienciar sobre la importancia de los servicios específicos de asistencia a las víctimas con miras al establecimiento de una institución de asistencia a las víctimas de carácter profesional. La mencionada Sección organizó programas concretos de capacitación sobre cómo atender a las víctimas de delitos relacionados con el género destinados a asistentes sociales y a la nueva Dependencia de Ayuda y Protección a las Víctimas, del Departamento de Justicia de la UNMIK. Se organizaron varias conferencias públicas sobre lucha contra la trata de personas, apoyo a las víctimas de delitos y violencia en el hogar, que atrajeron a un elevado número de participantes. Además, la Sección, en cooperación con el Servicio de Policía de Kosovo, diseñó y organizó un programa de sensibilización sobre la violencia en el noviazgo y el matrimonio, que fue impartido por agentes de la policía comunitaria a alumnos de escuelas secundarias en todo el territorio de Kosovo.

171. Asimismo, la OSCE llevó a cabo una serie de campañas de divulgación y concienciación en los medios de comunicación a través de actividades de extensión sobre diversas cuestiones de derechos humanos, haciendo hincapié en los derechos civiles y sociales. Además de las campañas relativas a cuestiones generales tales como las ocupaciones ilegales de propiedades, se organizaron diversas campañas destinadas a proporcionar información básica sobre servicios de asistencia a las víctimas, servicios de lucha contra la trata y líneas telefónicas de ayuda, entre otras cuestiones. La Oficina de asesoramiento en materia de buena administración de los asuntos públicos, derechos humanos, igualdad de oportunidades y género (AOGCG), dependiente de la Oficina del Primer Ministro de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo, participa cada vez más en la organización de esas campañas de sensibilización. Cabe señalar, como ejemplo de ese tipo de campañas conjuntas, la facilitación de información básica al público en todos los idiomas oficiales sobre la aplicación de la reciente Ley contra la discriminación.

172. Diversas instituciones públicas de Kosovo, en particular la Escuela del Servicio de Policía, proporcionan formación y educación en materia de derechos humanos. En 2002 se realizaron actividades de capacitación en derechos humanos para funcionarios de policía destinadas a instructores, con la colaboración del personal de la Escuela del Servicio de Policía de Kosovo, que se concretaron posteriormente en un curso específico sobre derechos humanos que se imparte a todos los nuevos miembros del Servicio de Policía de Kosovo. También se imparten cursos especializados sobre aspectos concretos de los derechos humanos pertinentes para la policía, como por ejemplo, el trato a las víctimas de la violencia en el hogar y de la trata de personas.

173. Desde 2000, el Instituto Judicial de Kosovo ha acogido la realización de programas específicos de capacitación sobre normativa de derechos humanos, diseñados y aplicados por el Consejo de Europa en beneficio de jueces y fiscales de Kosovo y otros países. Estos programas se centran en las normas relativas a la detención y al juicio imparcial que aplica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Consejo de Europa auspicia la capacitación de instructores de un grupo de magistrados de Kosovo acerca de los derechos civiles y políticos contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), y posteriormente patrocinará un programa de capacitación que se impartirá a todos los magistrados y fiscales de Kosovo y en el que se abordarán todos los aspectos del CEDH.

174. Además, en el Instituto Judicial de Kosovo se han impartido diversos programas específicos de capacitación en materia de derechos humanos los miembros del poder judicial, incluida la formación respecto de la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal Provisional y sus disposiciones relativas a derechos humanos, así como la forma de abordar los casos de trata de personas y violencia en el hogar. Como parte del plan de estudios general, el Instituto imparte cursos sobre ética judicial a todos sus alumnos.

175. El Colegio de Abogados, con la ayuda de la Sección de estado de derecho de la OSCE, ha organizado cursos de formación para abogados recién licenciados y abogados especializados en derecho civil, uno de cuyos componentes ha sido la normativa de derechos humanos.

176. La Sección de estado de derecho de la OSCE también organiza un curso preparatorio para el examen de abogado, basándose en un manual de reciente publicación en albanés y serbio, destinado a quienes desean rendir ese examen para ejercer la abogacía. Una sección importante del curso y del manual elaborada e impartida por un experto de la OSCE, trata de la normativa internacional de derechos humanos.

177. Cuando se estableció la Institución del Defensor del Pueblo en Kosovo, la OSCE impartió capacitación general a las ONG locales que se ocupan de los derechos humanos y a otras ONG presentes en Kosovo sobre la finalidad, los integrantes y las responsabilidades de dicha Institución. Su objetivo era enseñar a los miembros de las ONG cómo recurrir al Defensor del Pueblo en nombre de aquellos a quienes representan. La propia Institución publica sus informes en inglés, albanés y serbio, realiza declaraciones y concede entrevistas a los medios de comunicación locales con frecuencia y publica artículos editoriales en la prensa local sobre temas de derechos humanos así como sobre los análisis y la labor que lleva a cabo el Defensor del Pueblo.

178. De forma paralela, la Sección de fomento de la capacidad en el ámbito de derechos humanos de la OSCE diseñó e impartió, en albanés y serbio, un programa de capacitación sobre competencias en materia de derechos humanos dirigido a altos funcionarios públicos de todos los municipios de Kosovo que prestan sus servicios en alguna de las seis instituciones públicas siguientes: Administración Municipal, Salud Pública, Enseñanza Pública, Asistencia Social, Judicatura y Servicio de Policía de Kosovo. El mencionado programa combina la formación sobre la normativa de derechos humanos, recurriendo a estudios de casos prácticos para saber cómo determinar casos de violación de los derechos humanos, con la capacitación en aptitudes cognitivas con el fin de reforzar la capacidad de los participantes para respetar los derechos humanos en su entorno laboral.

179. Los programas de estudios de las facultades de derecho y de administración pública y ciencias políticas de la Universidad de Prishtinë/Priština incluyen asignaturas concretas sobre derechos humanos. Esos cursos sólo se dictan en albanés. En Kosovo, la enseñanza superior en serbio es impartida por la sección de la Universidad de Prístina situada en Mitrovicë/Mitrovica, que está administrada por el Ministerio de Educación de la República de Serbia.

180. Gracias a la ayuda de la OSCE, el Programa de apoyo a los derechos humanos de Finlandia y la Universidad de Graz (Austria), se creó un Centro de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Prishtinë/Priština. Este Centro cuenta con una biblioteca especializada en derechos humanos, respalda trabajos de estudiantes sobre cuestiones relativas a los derechos humanos y organiza programas de capacitación en derechos humanos a nivel universitario para, entre otros, periodistas y personas que no son juristas. También ha publicado y distribuido traducciones al albanés y el serbio de libros de texto sobre derechos humanos, incluidas las recopilaciones de las Naciones Unidas de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Actualmente es fácil acceder a los textos en inglés, y sus correspondientes traducciones al albanés y serbio, de diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos incluidos en el Marco Constitucional y que son directamente aplicables en Kosovo desde 2001¹⁵⁹.

181. El Centro Jurídico de Kosovo, ONG establecida por la OSCE, proporciona acceso a los libros de derecho de la biblioteca, en particular sobre normativa de derechos humanos, a estudiantes, profesores universitarios y abogados en ejercicio, y organiza cursos de capacitación para variados auditorios sobre temas relativos a los derechos humanos, incluido específicamente un programa sobre derecho básico para delincuentes juveniles y jóvenes en edad escolar similar a los programas de vulgarización del derecho llevados a cabo en otros países.

182. A nivel de la enseñanza primaria y secundaria, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha elaborado un nuevo plan de estudios y ha introducido la asignatura de educación cívica en casi todos los grados escolares. El programa de educación cívica ofrece una amplia gama de temas de derechos humanos adaptados a las diferentes edades de los alumnos. Aún no se ha elaborado material didáctico adecuado acerca de muchos de esos temas. Concretamente, para las clases de educación cívica del 6º año, la OSCE ha preparado material didáctico y metodología pedagógica, aunque, por el momento, sólo en albanés. La OSCE imparte capacitación a maestros de educación cívica de 6º grado sobre la historia de los derechos humanos, la normativa básica de derechos humanos y la instrucción sobre metodología pedagógica. Como parte de la asignatura de educación cívica de las escuelas secundarias se ha incluido un programa de enseñanza sobre derecho internacional humanitario, patrocinado por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Se está elaborando el material necesario para las escuelas que imparten clases en bosnio y turco. El Ministerio de Educación de la República de Serbia se encarga de confeccionar el plan de estudios y el material didáctico para las escuelas que imparten sus clases en serbio en Kosovo.

183. Algunas ONG locales han proporcionado, y/o patrocinado, apoyo a grupos específicos de destinatarios en relación con determinados temas de derechos humanos; cabe mencionar al respecto las actividades siguientes: el programa de la Academia de Derechos Humanos de la

¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, www.unmikonline.org.

ONG Centro de Kosovo para los Derechos Humanos, destinado a profesores de la región de Pejë/Peć; programas de capacitación para abogados, impartidos por la ONG de ayuda jurídica a la mujer NORMA; capacitación en materia de derechos del niño, impartida por el UNICEF y la ONG Save the Children a funcionarios municipales que trabajan en ese ámbito; programas de capacitación sobre derechos de la mujer impartidos por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) -concretamente, un programa de capacitación intensivo sobre género y legislación para abogados públicos y privados-, y campañas de capacitación y sensibilización sobre derechos de las personas con discapacidad, llevadas a cabo por la ONG local HANDIKOS entre otras actividades, incluida la capacitación especial impartida a oficiales de género municipales y defensores de las víctimas.

184. Una oficina de la KFOR organiza habitualmente campañas de sensibilización de la opinión pública sobre una amplia variedad de temas en los medios de comunicación locales y en las vallas y carteles publicitarios. Muchas de ellas se refieren a temas de derechos humanos, en particular la campaña a gran escala que se organizó en 2005 en colaboración con la Oficina del Primer Ministro para promover el derecho a la libertad de circulación.

185. En el contexto de su mandato de protección de los derechos humanos, la OSCE también ha publicado, en inglés, albanés y serbio, informes analíticos sobre diversos temas de derechos humanos en los que han incluido recomendaciones a los agentes e instituciones pertinentes. Los medios de comunicación suelen informar ampliamente de esos informes. En los últimos seis años se han publicado informes de evaluación sobre la situación de las minorías, informes generales y monográficos sobre normas de detención y juicio imparcial, exámenes amplios sobre la situación de la protección de los derechos de propiedad así como toda una serie de informes especializados, incluido uno relativo a la posición del sistema de justicia penal ante los disturbios ocurridos en marzo de 2004.

F. Función del proceso de presentación de informes en la promoción de los derechos humanos en Kosovo

186. El 23 de agosto de 2004 el Representante Especial y el Secretario General del Consejo de Europa firmaron el Acuerdo entre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo y el Consejo de Europa sobre los aspectos técnicos relativos al Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales (Acuerdo entre la UNMIK y el Consejo de Europa). De conformidad con el artículo 2.2 del Acuerdo, la UNMIK acordó someter al Comité de Ministros información completa sobre las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas para hacer efectivos los principios enunciados en el Convenio Marco. Al hacerlo, la UNMIK afirmó en su propio nombre y en el de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo que sus respectivas responsabilidades se ejercerían de conformidad con los principios enunciados en el Convenio Marco.

187. En el artículo 2.2 del mencionado Acuerdo se establece, entre otras cosas, que la UNMIK someterá al Comité de Ministros información completa sobre las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas para hacer efectivos los principios enunciados en el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales (Convenio Marco). La UNMIK lo hizo en un informe presentado el 2 de junio de 2005 (Informe de la UNMIK).

188. El Informe de la UNMIK fue examinado por el Comité Consultivo del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales. Una delegación del Comité Consultivo visitó Kosovo los días 11 a 15 de octubre de 2005 para obtener información complementaria. El Comité Consultivo emitió un dictamen al respecto el 25 de noviembre. De conformidad con el artículo 2.4 del Acuerdo entre la UNMIK y el Consejo de Europa, tras recibir la información procedente de la UNMIK y un dictamen al respecto del Comité Consultivo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa examinará y aprobará sus conclusiones acerca de la adecuación de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a los principios enunciados en el Convenio Marco. El Comité de Ministros aprobará las conclusiones pertinentes tras la reunión del Comité Consultivo que tendrá lugar el 21 de febrero de 2006, en la cual se examinará el dictamen.

189. Antes de esa fecha, concretamente el 22 de julio de 2005, el Primer Ministro, Bajram Kosumi, decidió crear dependencias de derechos humanos en todos los ministerios de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo. En la instrucción administrativa del Primer Ministro de 11 de agosto de 2005 se reconoció que la labor integrada de los ministerios de supervisión y la presentación de informes sobre la aplicación de los planes de acción y las normas internacionales en Kosovo es esencial para la promoción y protección de los derechos humanos. Por tanto, se encargó a la AOGCG la tarea de coordinar ese proceso.

190. Hasta la fecha, se han establecido dependencias de derechos humanos en ocho ministerios. Sin embargo, no han entrado en funciones debido, por un lado, a la falta de recursos financieros y, por otro, al hecho de que el FMI ha instado a los nuevos Ministerios de Justicia y del Interior a que utilicen los recursos humanos existentes.

G. No discriminación e igualdad

Generalidades

191. El principio de la no discriminación está firmemente establecido en los reglamentos de la UNMIK. En la Parte C del presente informe se mencionan las disposiciones sobre no discriminación que figuran en el Reglamento N° 1999/24 y en el Marco Constitucional. El Reglamento N° 1999/1, de 25 de julio de 1999, sobre la Autoridad de la Administración Provisional en Kosovo, que fue el primero en adoptarse, consagra esos principios en su artículo 2, a saber "en el ejercicio de sus funciones, todos quienes desempeñen funciones públicas u ocupen cargos públicos en Kosovo observarán las normas internacionalmente reconocidas de derechos humanos y se abstendrán de prácticas discriminatorias por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, asociación con una comunidad nacional, bienes, nacimiento u otra condición".

192. El principio de la no discriminación se reafirma también en el artículo 2 de la Ley contra la discriminación (LCD)¹⁶⁰, el cual dispone que la igualdad de trato significa que no se ejerce discriminación directa o indirecta contra ninguna persona por motivo de sexo, edad, estado civil, idioma, discapacidad física o mental, orientación sexual, afiliación o convicción política, origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, raza, origen social, posición económica, nacimiento u otra condición.

¹⁶⁰ Ley N° 2004/03 promulgada en el Reglamento N° 2004/32, de 20 de agosto de 2000.

193. El objetivo de la LCD es proporcionar mecanismos eficaces de aplicación e imposición del cumplimiento de sus disposiciones y establecer sanciones proporcionadas y disuasorias a los infractores, públicos o privados. La prohibición de la discriminación abarca la discriminación directa e indirecta, el hostigamiento, las órdenes para discriminar, la victimización y la segregación¹⁶¹. La LCD se aplica a todas las personas naturales y jurídicas tanto en el sector público como en el sector privado, en particular los órganos públicos, en relación con toda acción o inacción que viole los derechos de personas naturales o jurídicas en los ámbitos económico, político, social y cultural¹⁶². Corresponde a los órganos administrativos y los tribunales con competencia por razón de la materia decidir o resolver conforme a la legislación aplicable sobre toda denuncia por discriminación al amparo de la LCD¹⁶³. Un aspecto fundamental de la LCD, que refuerza la protección de las víctimas de discriminación en casos de denuncias contra instituciones, es que hace recaer la carga de la prueba en el demandado por trato discriminatorio¹⁶⁴. Las presuntas víctimas pueden contar con el apoyo de diversas organizaciones o entidades jurídicas al presentar la demanda¹⁶⁵. La ley faculta a los tribunales no sólo para indemnizar a las víctimas de trato discriminatorio por los daños sufridos sino también para imponer multas de hasta 2.000 euros a toda institución que contravenga la LCD¹⁶⁶. Además, autoriza al Defensor del Pueblo de Kosovo a recibir e investigar denuncias relativas a casos de discriminación¹⁶⁷. Es importante señalar que la LCD propugna el uso de medidas positivas para garantizar una verdadera igualdad en las prácticas cotidianas¹⁶⁸. Esas medidas tienen por objetivo prevenir o compensar las desventajas que experimentan las personas con discapacidad, las mujeres, las PID y los repatriados, entre otros grupos. Además, en caso de violación de la ley, los tribunales pueden imponer la ejecución de medidas positivas¹⁶⁹. Por otro lado, los contratos sobre financiación y prestaciones públicas deben incluir disposiciones para dar cumplimiento a la LCD y, en caso de infracción de la ley, serán rescindidos por el organismo que los haya adjudicado. Por último, la LCD dispone que todo el dinero recaudado en concepto de pago de las multas impuestas a quienes hayan infringido la ley, será depositado en un fondo

¹⁶¹ LCD, art. 3.

¹⁶² LCD, art. 4, párrs. a) a n).

¹⁶³ LCD, art. 7.1.

¹⁶⁴ LCD, art. 8.

¹⁶⁵ LCD, art. 7.6.

¹⁶⁶ LCD, art. 9.

¹⁶⁷ LCD, art. 10.

¹⁶⁸ LCD, art. 6.1.

¹⁶⁹ LCD, art. 9.3.

destinado a prestar asistencia letrada gratuita a toda persona natural o jurídica cuyo derecho a la igualdad de trato haya sido vulnerado¹⁷⁰.

194. El Marco Constitucional, la LCD así como el mandato de todos los ministerios de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo proporcionan protección jurídica contra la discriminación, lo que ha mejorado considerablemente la igualdad formal de todos los grupos objeto de discriminación en Kosovo.

195. Resulta difícil evaluar la magnitud de la discriminación que se ejerce contra las mujeres, los niños, las minorías, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables, tanto a nivel local como central, debido a la falta de datos. Se dispone de escasas cifras y estadísticas sobre la representación y la proporción de las minorías, las mujeres y las PID en relación con cuestiones como el retorno, la reintegración, el acceso a los servicios sociales, la participación en los procedimientos de adopción de decisiones, etc. La inexistencia de información pertinente constituye un problema. Las estadísticas disponibles muestran la disparidad existente entre la mayoría y las minorías, especialmente los romaníes, ashkalíes y egipcios, con respecto a la educación, el empleo y la pobreza. Las mujeres, sobre todo en el medio rural, sufren discriminación principalmente en el empleo (en las zonas rurales, la tasa de mano de obra femenina es del 25,54% frente al 74,39% de los hombres) y en la enseñanza (la duración de la escolarización entre las mujeres es de una media de 7,94 años mientras que la de los hombres es de 10 años).

196. Durante el período de que se informa no se disponía de ningún mecanismo para supervisar la aplicación efectiva de la legislación. Se está estudiando la posibilidad de establecer un mecanismo de vigilancia por recomendación de la Oficina del Primer Ministro, que dependería del Gobierno o la Asamblea de Kosovo, y que podría estar constituido por un comité encargado de supervisar la aplicación de las leyes e informar al respecto.

197. La AOGCG, tras la promulgación de la LCD, organizó una campaña de información pública para dar a conocer la LCD y concienciar sobre los derechos que ésta consagra. La campaña abarcó una conferencia de prensa, un seminario para los ministerios y funcionarios de la UNMIK y una campaña de promoción que incluyó la publicación de cuadernillos, folletos y carteles (en albanés, serbio, bosnio, turco y romaní), difundidos en una primera fase entre los funcionarios y posteriormente entre el público en general. El Departamento de la Administración Central del Ministerio de Servicios Públicos, los oficiales de género municipales y las ONG participaron activamente para asegurar la difusión en todos los municipios de Kosovo. Además, la AOGCG colaboró en una serie de iniciativas respaldadas por los donantes para informar y concienciar al público sobre el contenido de la ley, así como en actividades de capacitación para abogados y jueces. La Secretaría Permanente de la Oficina del Primer Ministro creó un grupo de trabajo encargado de redactar todas las disposiciones no legislativas para la aplicación de la LCD. Desde agosto de 2005 el grupo de trabajo se reúne periódicamente y, durante su segunda reunión se formularon observaciones sobre el borrador de la instrucción administrativa propuesta por el Ministerio de la Función Pública. A lo largo de 2005, con el fin de abordar la cuestión de manera integral, la Oficina del Primer Ministro, en cooperación con la OSCE, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

¹⁷⁰ LCD, art. 9.4.

(ACNUDH) y la UNMIK, elaboró un plan de acción coordinado sobre la trayectoria crítica para su aplicación eficaz. El 11 de octubre de 2005, tras un debate público organizado por el Primer Ministro, se aprobó el plan de acción general para aplicar la LCD.

198. El Reglamento N° 2001/19 de la UNMIK constituye un ejemplo importante de medida de acción afirmativa en la esfera del empleo público. En virtud de éste, las secretarías permanente de los ministerios y los oficiales ejecutivos jefes de los órganos ejecutivos reciben el mandato de aplicar políticas de personal no discriminatorias en los ministerios u organismos ejecutivos, en particular, la representación de género equitativa, en todos los ámbitos y niveles, y garantizar que la composición del personal refleje el carácter pluriétnico de Kosovo¹⁷¹. En el Reglamento se especifica que la representación en la composición de la administración pública a todos los niveles será rigurosamente proporcional a la representación de las comunidades no mayoritarias en la Asamblea¹⁷².

199. Para hacer efectivo el principio de representación equitativa en la administración pública, cuya finalidad es corregir los desequilibrios que impiden a las minorías, en particular las PID y los refugiados, acceder a puestos de trabajo y recursos por motivo de origen étnico o sexo, el Reglamento N° 2001/36¹⁷³ (la "Ley de la administración pública") y, en particular, la directiva administrativa N° 2003/2 por la que se aplica aquél, establece que todos los organismos empleadores pueden recurrir, según sea necesario, a las medidas de acción afirmativa siguientes: a) Contratación activa, consistente en tratar especialmente de seleccionar y pedir solicitudes de empleo de miembros de grupos de población insuficientemente representados, sobre todo personas internamente desplazadas y refugiados; b) Contrarrestar los efectos de la discriminación de larga data poniendo en práctica programas de capacitación en el trabajo para las personas pertenecientes a grupos generalmente desfavorecidos, con el fin de reforzar su capacidad para presentarse como candidatos y competir por ascensos; y c) Luchar contra la discriminación, haciendo de modo que todo el personal conozca las políticas de lucha contra la discriminación y tenga acceso a procedimientos adecuados de presentación de reclamaciones¹⁷⁴.

200. Otro aspecto importante es que, esa ley, mediante una instrucción administrativa¹⁷⁵, proporciona orientación a todos los organismos empleadores para que cumplan con su

¹⁷¹ Reglamento N° 2001/19, art. 5.4 e).

¹⁷² Reglamento N° 2001/19, art. 4.2.

¹⁷³ Reglamento N° 2001/36, de 22 de diciembre de 2001, sobre la administración pública de Kosovo.

¹⁷⁴ Directiva administrativa N° 2003/2, de 25 de enero de 2003, por la que se aplica el Reglamento N° 2001/36, de 22 de diciembre de 2001, sobre la administración pública de Kosovo, art. 10.

¹⁷⁵ Instrucción administrativa del Ministerio de Servicios Públicos 2003/12 sobre los procedimientos relativos a la igualdad de oportunidades, de 12 de septiembre de 2003, por la que entra en vigor la directiva administrativa N° 2003/2 de aplicación del Reglamento N° 2001/36, de 25 de enero de 2003, sobre la administración pública.

responsabilidad jurídica de crear una administración pública pluriétnica, asentada en el principio de la igualdad de oportunidades. De conformidad con esa instrucción administrativa, en todos los ministerios, municipios y organismos ejecutivos se nombrarán oficiales para la igualdad de oportunidades a los que se asignará la tarea de elaborar políticas sobre igualdad de oportunidades y las estrategias de aplicación correspondientes, en las que se expondrán las medidas prácticas que se adoptarán durante los tres próximos años para lograr los objetivos establecidos en esas políticas, en particular las encaminadas a: a) alentar la presentación de solicitudes de empleo en ministerios, municipios y organismos ejecutivos de miembros de grupos de la sociedad de Kosovo insuficientemente representados, en particular minorías, mujeres y personas con discapacidad; b) garantizar que las comunidades minoritarias, las mujeres y las personas con discapacidad estén representadas en todos los niveles del organismo empleador; c) fomentar entre todos los empleados la comprensión de la importancia que tiene y las ventajas que comporta una administración pública verdaderamente representativa; d) impulsar el empleo de los dos idiomas oficiales de Kosovo por parte de todos los empleados; e) velar por que a todos los usuarios de los servicios de los ministerios, municipios y organismos ejecutivos se dispense la misma calidad de atención, de conformidad con los procedimientos relativos a la igualdad de oportunidades. Todos los secretarios permanentes y los oficiales ejecutivos jefes de los municipios, ministerios y organismos ejecutivos deben supervisar los progresos logrados en la aplicación de la política de igualdad de oportunidades e informar al respecto periódicamente.

201. Sin embargo, es poco lo que se ha hecho hasta la fecha para nombrar oficiales de igualdad de oportunidades en los ministerios, municipios y organismos ejecutivos ni se han establecido criterios o procedimientos para aplicar el principio de la representación equitativa en todos los niveles de la función pública y supervisar su observancia. Pese a recientes avances, que en su mayor parte son resultado del proceso de las Normas, no se han cubierto aún varios puestos reservados a miembros de las minorías.

202. En junio de 2002, con el fin de aplicar el principio de la representación equitativa en la administración pública, la UNMIK adoptó la decisión de establecer una representación proporcional de las comunidades. El Grupo de Trabajo sobre contratación de personas pertenecientes a las minorías de la Junta Asesora sobre las comunidades, integrado por representantes del Pilar II/Oficina de Asuntos Comunitarios, el Pilar III/OSCE, el Pilar IV/Unión Europea, la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, el Ministerio de Servicios Públicos, el ACNUR, la Alianza en pro de los derechos y la tolerancia y la Oficina de Cuestiones relativas al Retorno y a las Comunidades, elaboró un método eficaz para establecer la representación proporcional de las comunidades en la administración pública de Kosovo. El entonces Representante Especial del Secretario General, Sr. Steiner, aprobó los objetivos y planes relativos a la representación¹⁷⁶. El resultado de la elección de 17 de noviembre de 2001 de la Asamblea Central marcó el punto de partida del Grupo de Trabajo sobre contratación de personas perteneciente a las minorías. Basándose en esas proporciones convenidas, el Grupo de Trabajo estableció horquillas de representación para lograr la proporcionalidad entre las comunidades en la administración pública a nivel central, lo que

¹⁷⁶ Recomendación para la aprobación del Representante Especial del Secretario General: establecimiento de la representación proporcional de las comunidades en la administración pública de Kosovo, de fecha 19 de junio de 2002, aprobada por el Representante Especial, Sr. Michael Steiner.

reflejaría en la medida de lo posible la representación de éstas en la Asamblea de Kosovo. Conforme al concepto descrito, las horquillas de representación pueden reflejar uno de los dos totales de los miembros de la Asamblea que no pertenecen a la mayoría: 1) el número de los escaños reservados a personas pertenecientes a las minorías, o 2) el número total de titulares de escaños que son miembros de minorías. Según esa formulación, la representación de los serbios de Kosovo oscilaría entre el 8,3% y el 18,3%, mientras que las minorías no serbias representarían colectivamente entre el 8,3% y el 10,8%. Esas horquillas pueden ayudar a determinar los objetivos de representación correctos. Pueden también utilizarse como punto de referencia para mecanismos de supervisión, de tal modo que sobrepasar la cuota máxima podría ser señal de favoritismo, mientras que el hecho de no llegar al umbral mínimo podría ser indicio de discriminación. En ambos casos se plantearía la necesidad de intervenir.

203. Además, se propusieron medidas de acción afirmativa para acompañar esas horquillas de representación, entre otras, las consistentes en: promover la igualdad de oportunidades en la contratación mediante "la ampliación de campañas activas de reclutamiento de personas pertenecientes a comunidades minoritarias y la prórroga del plazo de presentación de la solicitud de empleo" si no se alcanza un conjunto equilibrado de solicitantes cuando expira el plazo; promover la preferencia afirmativa dando "preeminencia en la contratación y los ascensos a los miembros de comunidades minoritarias que cumplen los requisitos exigidos con el fin de respetar las horquillas de representación que garantizan la representación proporcional a todos los niveles de la administración pública"; y paliar los efectos de la discriminación de larga data estableciendo "programas de formación en el empleo para poblaciones generalmente desfavorecidas (es decir, las comunidades romaní, ashkalí y egipcia) a fin de reforzar su capacidad para presentarse como candidatos y competir por puestos de trabajo". Lamentablemente, hasta el momento no se han puesto en práctica ni el método para establecer la representación proporcional de las comunidades ni las propuestas de acción afirmativa y, especialmente en los puestos administrativos superiores, "a menudo la contratación de personas pertenecientes a minorías se ha percibido como el cumplimiento del requisito de llenar cuotas en lugar de ser un medio para posibilitar una participación auténtica"¹⁷⁷.

Género

204. La Ley de igualdad de género de Kosovo, Ley N° 2004/2, promulgada por el Reglamento N° 2004/18, de 7 de junio de 2004, tiene por objeto promover y establecer la igualdad entre los géneros como un valor fundamental del desarrollo democrático de la sociedad de Kosovo, brindando igualdad de oportunidades para la participación de mujeres y hombres en los ámbitos político, económico, cultural y de otro tipo de la vida social. Esta ley crea condiciones y brinda oportunidades para la igualdad de género mediante políticas que apoyan el desarrollo general, particularmente la mejora de la condición jurídica y social de la mujer, de manera que ésta pueda hacer valer su autoridad en la familia y la sociedad. La ley presenta medidas generales y específicas que deben adoptarse para garantizar la igualdad de derechos y determina cuáles son las autoridades responsables y sus competencias al respecto.

¹⁷⁷ Embajador Kai Eide, A comprehensive review of the situation in Kosovo (Examen amplio de la situación en Kosovo), 7 de octubre de 2005, pág. 5.

205. La Ley de igualdad de género aboga por el establecimiento de una representación equitativa de hombres y mujeres en todos los niveles de los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, las instituciones públicas así como en los órganos gubernamentales centrales y locales. Por definición, una representación equitativa supone una proporción mínima del 40% de uno u otro sexo. La ley dispone el establecimiento de un consejo interministerial que agruparía a los oficiales encargados de las cuestiones de género de los ministerios¹⁷⁸, una Oficina para la igualdad entre los géneros como institución gubernamental independiente¹⁷⁹ y oficinas encargadas de las cuestiones de género en los órganos del gobierno local¹⁸⁰.

206. El artículo 6 de la ley dispone que los casos de discriminación por motivos relacionados directamente con el género incumbirán a la Dependencia de Igualdad entre los Géneros, de la Institución del Defensor del Pueblo establecida en virtud del Reglamento N° 2000/38, que asume también la responsabilidad de revisar los proyectos de ley, formular observaciones sobre la aplicación de la presente ley y sobre la legislación vigente referida a cuestiones de género. La Dependencia se financiará con cargo al presupuesto consolidado de Kosovo. Sin embargo, de acuerdo con el Reglamento N° 2000/38, la competencia de dicha Dependencia se limita a las medidas y decisiones adoptadas por las instituciones provisionales. El artículo 3.1 del Reglamento N° 2000/38 dispone que "el Defensor del Pueblo será competente para recibir e investigar las denuncias de cualquier persona o entidad de Kosovo relativas a violaciones de los derechos humanos o a medidas que constituyan un abuso de autoridad por la administración civil provisional o una nueva institución central o local.

207. En marzo de 2004 el Primer Ministro aprobó el Plan de Acción Nacional para alcanzar la igualdad de género. El Plan fue establecido como mecanismo para garantizar la igualdad entre los géneros y su objetivo principal es velar por que la mujer disfrute de la misma participación, representación y prestaciones que el hombre en todas las esferas y niveles de la vida política, económica, cultural y social de Kosovo. Incluye recomendaciones para abordar problemas y situaciones específicas de disparidad por motivo de género y sirve de guía para el Gobierno de Kosovo, en su tarea de promover, como objetivo central, la participación equitativa del hombre y la mujer en la forja del futuro de Kosovo. El Plan de Acción, sobre la base de un análisis de las condiciones y problemas, evalúa la situación en seis importantes ámbitos, a saber la enseñanza, la economía, la política, la salud y asistencia social, los derechos humanos y la violencia contra la mujer y el niño.

Enseñanza

208. Tanto la Ley de enseñanza primaria y secundaria en Kosovo (Ley N° 2002/2), promulgada en virtud del Reglamento N° 2002/19, como la Ley de enseñanza superior (Ley N° 2002/3), promulgada en virtud del Reglamento N° 2003/14, contienen disposiciones que garantizan el acceso sin discriminación directa o indirecta por motivo, real o infundado, de sexo, raza, orientación sexual, discapacidad física o de otro tipo, estado civil, color, idioma, religión,

¹⁷⁸ Ley de igualdad de género, art. 4.9.

¹⁷⁹ Ley de igualdad de género, art. 5.1.

¹⁸⁰ Ley de igualdad de género, art. 4.15.

opiniones políticas o de otra índole, origen nacional, étnico o social, asociación con una comunidad nacional, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social¹⁸¹. Las diferencias entre los sexos se producen en todas las edades; así, por ejemplo, si bien las tasas de matrícula escolar combinada correspondiente a los niños, con el 89,50%, y a las niñas, con un 87,41%, no muestran grandes diferencias, el promedio de duración de la escolarización, que es de 10,40 años para los niños y de 8,42 años para las niñas (por debajo de los 9 años obligatorios mínimos), pone de manifiesto que existe un problema de retención de las niñas en la escuela. Esas diferencias son aún más marcadas en las zonas rurales y entre las minorías romaní, ashkalí y egipcia (10 años de escolarización para los niños de zonas rurales y sólo 7,94 para las niñas, y 8,04 años para los niños de las minorías mencionadas frente a tan sólo 5,69 años para las niñas de esas minorías). Aunque hay pocos datos cualitativos que expliquen por qué los niños no asisten a la escuela, estudios como los titulados "Análisis de la situación de los niños y las mujeres en Kosovo" (febrero de 2004), realizado por el UNICEF, y "Análisis de la matrícula y deserción escolar de las niñas en Kosovo" (noviembre de 2004), realizado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el UNICEF, así como información de casos concretos procedente de la AOGCG, indican que las principales razones de la no asistencia a la escuela son la falta de transporte para desplazarse desde aldeas remotas, las decisiones basadas en motivaciones económicas que dan preferencia a los niños sobre las niñas, la influencia de la tradición y los valores culturales, así como el problema de la seguridad que afecta a las minorías.

209. Algunos municipios están colaborando con el Ministerio de Educación para proporcionar transporte gratuito o a bajo costo. Después de que, en 2002, la KFOR dejara de ofrecer escolta armada a niños o autobuses escolares en algunas zonas de población étnicamente mixta, entre ellas Cernic/Cernica (municipio de Gjilan/Gnjulane), el municipio de Obiliq/Obilić y el de Viti/Vitina, el Defensor del Pueblo intervino para garantizar que equipos multiétnicos del Servicio de Policía de Kosovo continuarían prestando una protección adecuada de seguridad a los niños para ir y volver de las escuelas.

Empleo

210. El Reglamento N° 2001/27 sobre la legislación laboral básica en Kosovo dispone que un empleador pagará una remuneración igual, que incluye el salario básico y cualesquiera otros derechos y emolumentos pagables directa o indirectamente, en efectivo o en especie, por el empleador al empleado, a hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Sin embargo, hay indicios de que muchas mujeres siguen sin percibir el mismo salario por el mismo trabajo. Existen obstáculos culturales en relación con los tipos de trabajo que la mujer puede realizar. Si bien la legislación aplicable en Kosovo es bastante explícita sobre la igualdad de oportunidades, las normas culturales indican lo contrario. Deben adoptarse medidas adicionales para alentar a la mujer a participar en la actividad empresarial y a ejercer profesiones cualificadas. Las mujeres representan sólo el 30% de la mano de obra en las ciudades y apenas el 20% en las zonas rurales.

211. La directiva administrativa N° 2003/2 de la UNMIK por la que se aplica el Reglamento N° 2001/36 sobre la administración pública de Kosovo, establece medidas especiales relativas a la contratación en la función pública. El artículo 3.3 dispone que la contratación en la

¹⁸¹ Ley de enseñanza superior en Kosovo, arts. 5.1 y 3.1.

administración pública se hará a partir de un concurso libre e imparcial, sobre la base de los méritos y conforme al principio de representación equitativa de las comunidades de Kosovo y de representación equitativa de hombres y mujeres en todos los ámbitos y niveles. Deberán tenerse en cuenta las horquillas específicas de representación de las comunidades que pueden aplicarse a diferentes sectores de la administración pública, según las disposiciones que cada cierto tiempo promulga el Representante Especial del Secretario General. En el artículo 10.1 se estipula que todos los organismos empleadores supervisarán y aplicarán procedimientos para garantizar la representación multiétnica y el equilibrio de sexos en los ministerios, municipios u organismos ejecutivos, de conformidad con el artículo 3.3, pudiéndose adoptar, según sea necesario, las siguientes medidas de acción afirmativa: a) Contratación activa, consistente en tratar de seleccionar y considerar las solicitudes de trabajo de personas pertenecientes a grupos insuficientemente representados, en particular las personas internamente desplazadas y los refugiados; b) Paliar los efectos de la discriminación de larga data mediante el establecimiento de programas de formación en el trabajo para poblaciones generalmente desfavorecidas a fin de reforzar su capacidad para presentarse como candidatos y competir por ascensos; y c) Luchar contra la discriminación velando por que todo el personal conozca las políticas contra la discriminación y tenga acceso a procedimientos adecuados de presentación de reclamaciones.

212. La Ley de igualdad de género propugna la representación equitativa de hombres y mujeres en todos los niveles de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, en las instituciones públicas y en los cargos de los órganos centrales y locales de gobierno. Los órganos responsables de alcanzar la igualdad entre los géneros son la Asamblea de Kosovo, el Gobierno y los ministerios y los órganos locales de la administración. La ley dispone también que:

- El Gobierno redacte el borrador de un programa para la igualdad entre los géneros y lo presente a la Asamblea para su aprobación;
- Se establezca un consejo interministerial integrado por los oficiales encargados de las cuestiones de género, que serían designados por cada ministerio y que se ocuparían de aplicar la estrategia sobre igualdad entre los géneros expuesta en la Ley de igualdad entre los géneros, en colaboración con la Oficina para la Igualdad entre los Géneros; y
- Se designen oficiales encargados de las cuestiones de género en cada municipio y se cree una oficina para las cuestiones de género en los órganos locales de la administración.

213. El artículo 4 de la instrucción administrativa N° 2005/8, relativa a la determinación de las competencias y descripción de las funciones del oficial para la igualdad entre los géneros en los municipios, dispone que la Oficina Municipal de cuestiones de género mantenga y analice una base de datos estadística sobre la igualdad entre los géneros. La instrucción administrativa por la que se establece la Oficina para la igualdad entre los géneros establece que la Dirección de Supervisión y Presentación de Informes de dicha Oficina se encargue de las tareas de supervisión y presentación de informes, así como de los mecanismos institucionales de aplicación a nivel ministerial y municipal. En el marco de ese mandato puede crearse un mecanismo general de supervisión.

Salud y asistencia social

214. La Ley de igualdad de género ha previsto la creación de diversos mecanismos para garantizar el acceso y el disfrute de los servicios ofrecidos a nivel municipal en condiciones de igualdad. Esos mecanismos son los siguientes: oficiales municipales de cuestiones de género (en los 30 municipios), oficiales para la igualdad de oportunidades (en 24 municipios) y comités para la igualdad entre los géneros (en 20 municipios).

215. En Prizren/Prizren y Mitrovicë/Mitrovica, varios proyectos de ONG de mujeres han recibido ayuda económica del municipio, gracias al cabildeo de los comités para la igualdad entre los géneros. Los oficiales municipales de cuestiones de género informan periódicamente sobre las propuestas de proyectos de las ONG a los comités, encargados de aceptarlos o rechazarlos. Los proyectos aprobados y puestos en práctica en Prizren/Prizren son los siguientes: una campaña de sensibilización sobre la promoción de los derechos de la mujer a través de las cadenas locales de televisión, la celebración del Día Internacional de la Mujer, la organización de cursos de capacitación para ciegos, la creación de una residencia para víctimas de violencia en el hogar, la prestación de ayuda a niños con discapacidad mental, la organización de debates sobre la trata de personas en las escuelas secundarias, conferencias y charlas de educación sobre salud para las mujeres de zonas rurales, y exámenes médicos gratuitos para mujeres y niñas en dos pueblos albanos, un bosnio, un serbio y un turco. En Mitrovicë/Mitrovica se puso en marcha en 2003 un proyecto educativo para niñas de zonas rurales y, durante 2004 y 2005, se realizaron otros diversos proyectos.

216. Según el UNICEF¹⁸², sigue habiendo grandes desequilibrios en la distribución de los fondos asignados en el sistema de atención de la salud, aun cuando se destina a éste más del 11% del presupuesto del gobierno. El gasto más elevado, de 13.250 millones de euros (es decir, el 30% del total), corresponde a la adquisición de fármacos, seguido por la partida de gastos en salarios; el 11% se destina a inversiones en bienes de capital (infraestructuras)¹⁸³. Según la mencionada fuente, el 26% del total corresponde a donaciones concretas a los municipios para cubrir los gastos de atención primaria de la salud¹⁸⁴. El UNICEF informa¹⁸⁵ también de que, aunque siguen faltando datos fidedignos, se calcula que la tasa de mortalidad infantil actual en Kosovo es del 35 por 1.000.

Discapacidad

217. La Ley contra la discriminación (LCD) menciona que la discapacidad física o mental constituye uno de los motivos de discriminación específicamente prohibidos y refleja el compromiso de Kosovo de lograr la igualdad para las personas con discapacidad. La LCD

¹⁸² Véase *Situation Analysis of Children and Women in Kosovo* ("Análisis de la situación de los niños y las mujeres en Kosovo"), UNICEF, 2003.

¹⁸³ *Ibíd.*

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*, cap. 2.2: Mortalidad infantil.

provee de una base legal para eliminar las barreras que obstaculizan la participación en condiciones de igualdad y acabar con la discriminación por razones de discapacidad.

218. Desde principios de 2000, Kosovo ha adoptado medidas para promover la igualdad entre las personas con discapacidad habiendo designado a la ONG Handicap International como organismo principal en materia de discapacidad, que, a su vez, respalda a ONG locales tales como Handikos, en particular la recomendación de esta última de establecer en la UNMIK un Grupo de Trabajo sobre las discapacidades. Una de las tareas principales del Grupo de Trabajo fue elaborar una estrategia general sobre discapacidad basada en las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. En diciembre de 2003 se estableció un marco general de política sobre discapacidad en el que se indicaron 14 directrices para tratar los objetivos de accesibilidad, enseñanza y empleo en relación con las personas discapacitadas como parte de un programa político. En el Marco se proponía la promulgación de una ley contra la discriminación que acabara con desigualdades del pasado mediante la equiparación de oportunidades y previniera la discriminación como primer paso, que se vería complementado por la labor de los mecanismos de aplicación.

Los mecanismos recomendados fueron los siguientes: la creación de una oficina para personas con discapacidad dependiente de la Oficina del Primer Ministro, con acceso a todos los departamentos de la administración, y la transformación del Grupo de Trabajo sobre las discapacidades en una estructura consultiva permanente, concretamente en un Consejo sobre Discapacidad. En 2002 se creó el puesto de Asesor sobre cuestiones de discapacidad en la Oficina del Primer Ministro y el Primer Ministro está examinando un proyecto de propuesta sobre el establecimiento de un Consejo Nacional sobre discapacidad como órgano consultivo permanente respaldado por la AOGCG. Se siguió trabajando en el proyecto de propuesta de dicha Oficina de asesoramiento. A lo largo de 2005 se organizaron mesas redondas sobre, por ejemplo, la cuestión de que las personas con discapacidad puedan tener permiso de conducir, se realizaron campañas de sensibilización sobre la discapacidad, como la que tuvo por lema "Nada que nos afecte sin contar con nosotros", todo ello con el fin de demostrar que las cuestiones relativas a las personas con discapacidad figuran en el programa de gobierno y se adoptan políticas al respecto.

219. Con el objetivo de incrementar la participación de las organizaciones que representan a los discapacitados en la elaboración de la política municipal, cuatro municipios, a saber, Pristina, Prizren/Prizren, Gjakove/Dakovica y Sukareke/Suva Reka, establecieron comisiones sobre personas con discapacidad. La comisión de Pristina está integrada por miembros de la Asamblea Municipal de diferentes comisiones, mientras que las de los demás municipios están compuestas por miembros de la administración civil, de la asamblea municipal y representantes de la sociedad civil. El objetivo de esas comisiones es participar e influir en la política y la práctica de los municipios y atender a las necesidades de las personas con discapacidad.

220. Además, todos los municipios colaboran con la ONG Handikos con el fin de diseñar programas para niños con discapacidad. Cinco municipios cuentan con clases para niños discapacitados, a las que asisten un total de 1.081 alumnos con necesidades especiales.

Minorías

221. En la Parte B del presente informe se describen las medidas adoptadas para proteger la participación de las comunidades minoritarias en los poderes legislativo y ejecutivo.

222. El Reglamento N° 2000/45 encomienda a los órganos municipales la obligación positiva de atender, en su política y su actuación la necesidad de promover la convivencia entre sus habitantes y de crear las condiciones que permitan a todas las comunidades expresar, conservar y enriquecer su identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística, al tiempo que el Marco Constitucional hace extensiva esta obligación positiva a todos los niveles de las instituciones provisionales¹⁸⁶.

223. Para hacer efectivo ese principio, la instrucción administrativa N° 2001/1, de 9 de noviembre de 2001, relativa a la gestión de las finanzas de las comunidades municipales no mayoritarias, dispuso que los municipios asignaran, como parte proporcional del presupuesto consolidado de Kosovo que les correspondía, financiada por sus propias fuentes de ingresos, subsidios generales y en materia de educación y salud, a las comunidades minoritarias que residen dentro de sus límites, de acuerdo con las proporciones establecidas basadas en los datos del censo (según el denominado mecanismo de participación equitativa en la financiación). En 2002, se estableció un modelo de informe para supervisar el cumplimiento por parte de los municipios de esta disposición y, en el Reglamento N° 2002/3, de 31 de diciembre de 2002, sobre la aprobación del presupuesto consolidado de Kosovo y los gastos autorizados para el período de 1° de enero a 31 de diciembre de 2003, se establecieron disposiciones para garantizar que los municipios asignen recursos suficientes a las comunidades minoritarias que residen en los límites de su territorio. En todos los reglamentos posteriores de la UNMIK relativos al presupuesto consolidado de Kosovo figuran disposiciones similares.

224. El Ministro de Economía y Finanzas y el Representante Especial Adjunto del Secretario General emiten cada año una instrucción administrativa sobre la administración de asignaciones financieras correctas, en la que se dan instrucciones sobre cómo calcular las asignaciones según los renglones presupuestarios y las categorías económicas, se establece la obligación de presentar informes y se contemplan medidas punitivas en caso de asignación financiera no equitativa a las comunidades minoritarias.

225. Los municipios presentan informes relativos a los fondos asignados a las comunidades no mayoritarias cada trimestre del año fiscal. Los informes son elaborados por los oficiales de finanzas de los municipios y firmados por el Presidente de la Asamblea Municipal y la comunidad. Estos informes se presentan al Ministro de Finanzas y Economía, que analiza y controla las cifras consignadas.

226. Los exámenes acerca de la participación equitativa en la financiación indican que ésta no se ha cumplido plenamente. Al parecer, los principales impedimentos a nivel local para atender todos los renglones presupuestarios de la participación equitativa en la financiación son la existencia de instituciones paralelas que siguen siendo dirigidas por Belgrado y el hecho de que trabajadores no cualificados y profesionales pertenecientes a las minorías solicitan puestos de trabajo en los sectores de la enseñanza y la salud. Otro motivo de preocupación es la imagen inexacta que las cuotas de participación equitativa en la financiación dan del desempeño municipal. En algunos municipios, las cifras son matemáticamente correctas, ya que los cálculos y los números extrapolados se basan en el cómputo de habitantes pertenecientes a minorías y no

¹⁸⁶ Reglamento N° 2000/45, art. 4.3.

en quiénes reciben o se benefician de los servicios ofrecidos; sin embargo, el método de asignaciones en todas las categorías no siempre es claro.

227. A fin de garantizar que las diferentes comunidades tengan un acceso equitativo a los servicios municipales, el Reglamento N° 2000/45 autoriza el establecimiento de Oficinas de las Comunidades "en aquellos municipios en que exista una comunidad cuyos miembros no sean mayoría pero constituyan una parte sustancial de la población"¹⁸⁷. Estas oficinas son financiadas con cargo al presupuesto consolidado de Kosovo (PCK) y reciben asignaciones para salarios y prestaciones, bienes y servicios y gastos de capital, de conformidad con sus peticiones para ese ejercicio fiscal. En 2004, se asignó un total de 1.300.759 euros a esas oficinas, que contaban con 241 empleados. El Departamento del PCK del Ministerio de Economía y Finanzas colabora estrechamente con estas oficinas, a las que proporciona ayuda para elaborar los presupuestos y gestionar los recursos presupuestarios. Se han creado oficinas municipales de la comunidad en todos los municipios en los que reside un número considerable de personas pertenecientes a comunidades minoritarias.

228. El Reglamento N° 2000/45 dispone el establecimiento obligatorio en todos los municipios de comités de las comunidades y comités de mediación¹⁸⁸. La finalidad de estos comités es ofrecer protección y un sistema de tratamiento de reclamaciones a las comunidades de habitantes que pertenecen al mismo grupo étnico, religioso o lingüístico, conforme a la definición que figura en el artículo 2.3.

229. El Comité de las Comunidades estará integrado por miembros de la Asamblea y representantes de las comunidades; cada comunidad que resida en el municipio estará representada como mínimo por un miembro del Comité de las Comunidades; la comunidad que constituye mayoría en el municipio estará representada por menos de la mitad del número de miembros del Comité de las Comunidades y la composición del número restante de miembros del Comité reflejará equitativamente el número de las demás comunidades del municipio. El Comité de Mediación estará integrado por un número igual de miembros de la Asamblea Municipal que no sean miembros del Comité de las Comunidades, de manera que las comunidades no mayoritarias estén representadas en proporción equitativa¹⁸⁹.

230. Aunque en las instrucciones administrativas Nos. 2003/002 y 2005/001¹⁹⁰ se han indicado las funciones y normas de procedimiento de los Comités, al momento de redactar el presente informe seguía existiendo una serie de problemas que obstaculizan su funcionamiento eficaz. Un estudio realizado recientemente por la OSCE y la Oficina de las Comunidades, Retornos y Asuntos de las Minorías de la UNMIK revela que sólo en algunos municipios (Dragash/Dragas,

¹⁸⁷ Reglamento N° 2000/45, art. 23.11.

¹⁸⁸ *Ibíd*, art. 2.3.

¹⁸⁹ *Ibíd.*, art. 23.3.

¹⁹⁰ IA 2003/002, de 15 de septiembre de 2003, relativa a las normas de procedimientos de los Comités Municipales de las Comunidades e IA 2005/001, de 13 de abril de 2005, relativa a las normas de procedimiento de los Comités Municipales de Mediación.

Ferizaj/Uroševac, Klinë/Klina, Prizren/Prizren y Shtime/Štimlje) se celebran reuniones del Comité de las Comunidades periódicamente y que no se obtienen resultados sustantivos. En menos de una tercera parte de los municipios (Dragash/Dragas, Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Kaçanik/Kacanik, Prishtinë/Priština, Prizren/Prizren y Viti/Vitina) se han remitido casos al Comité de Mediación para que éste los examine; además, en la mayoría de los municipios, el Comité de Mediación no se ha vuelto a reunir después de celebrar la sesión inaugural (Deçan/Dečani, Gjakovë/Dakovica, Klinë/Klina, Skenderaj/Srbica y Suhareke/Suva Reka). Es importante señalar que en dos municipios (Gllgovc/Glogovac y Malishevë/Mališevo) no se ha establecido ninguno de esos dos comités.

231. La falta de participación de los miembros de los comités en las reuniones, la consiguiente falta de quórum y diversas deficiencias de organización siguen siendo problemas frecuentes en varios municipios. Concretamente, la incomparecencia de los representantes serbios de Kosovo ha sido un problema especial en muchos municipios¹⁹¹, que con bastante frecuencia ha obstaculizado y ha repercutido negativamente en la labor de los comités durante meses. Las causas profundas de estos problemas son diversas y abarcan, desde una selección inadecuada de los miembros que representan a las comunidades (generando una falta de legitimidad a nivel comunitario y la consiguiente falta de representación de las necesidades e intereses de las comunidades), a las luchas intestinas por el poder entre los representantes de las comunidades en los Comités establecidos, que, con demasiada frecuencia se consideran vehículos para promover los programas de sus partidos políticos. Por último, la situación se ve agravada por una falta general de conocimiento y experiencia sobre prácticas discriminatorias y técnicas de mediación de los miembros de los comités lo que, pese a diversos cursos impartidos en la materia, sigue repercutiendo negativamente en la actuación de los comités.

232. Los miembros de las comunidades minoritarias siguen siendo objeto de prácticas de discriminación indirecta en Kosovo, lo que dificulta su acceso a servicios fundamentales como el empleo, la enseñanza, la salud, la protección social y los servicios municipales. Esos factores socavan los esfuerzos para crear condiciones favorables para el retorno. Por ejemplo, según diversos indicios, los miembros de las comunidades minoritarias sufren de discriminación indirecta en el acceso a los servicios públicos y sociales por motivos de idioma y origen étnico.

233. Sigue siendo difícil para los estudiantes de las comunidades minoritarias acceder a la enseñanza primaria, secundaria y superior. Durante los disturbios de marzo de 2004, algunas escuelas fueron incendiadas, dañadas u ocupadas por personas internamente desplazadas, lo que impidió o hizo más difícil que los alumnos acudieran a las escuelas. El hecho de que los alumnos pertenecientes a minorías dependan del transporte escolar dificulta aún más su acceso a la enseñanza. Por lo que respecta al acceso al empleo en condiciones de igualdad, cabe mencionar que algunos puestos vacantes en el sector público se publican principalmente en periódicos albaneses pero no en medios de comunicación accesibles a las minorías.

¹⁹¹ Deçan/Dečani, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Istog/Istok, Lipjan/Lipljan, Mitrovicë/Mitrovica, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Prizren/Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtime/Štimlje y Vushtrri/Vučitrn. No obstante, en Fushë Kosovë/Kosovo Polje y Podujevë/Podujevo finalmente se han designado los representantes serbios de Kosovo del Comité de las Comunidades.

234. La discriminación en el acceso a los servicios sociales afecta sobre todo a los miembros de las comunidades romaní, ashkalí y egipcia y, en particular, a quienes viven aún en campamentos. La imposibilidad de acceder a los servicios sociales más básicos ha dado lugar en numerosos casos a que los romaníes vivan en la extrema pobreza, con una dependencia absoluta de la ayuda humanitaria.

235. En virtud de la legislación aplicable en Kosovo, el Ministerio de Salud tiene la obligación de proporcionar servicios de salud pública a las comunidades de una forma transparente y responsable, sin discriminación por motivo de origen étnico o social¹⁹². Por otra parte, el Ministerio debe establecer políticas y aplicar disposiciones para lograr un sistema de atención de la salud no discriminatorio y responsable¹⁹³, vigilar la situación de la salud y aplicar las medidas adecuadas para prevenir y controlar los problemas de atención sanitaria¹⁹⁴, y promover la participación de la comunidad y el desarrollo de iniciativas y actividades comunitarias relacionadas con la salud¹⁹⁵.

236. Los municipios son responsables de los servicios de atención primaria de la salud¹⁹⁶, (clínicas y centros más pequeños como dispensarios y centros de salud de la familia), mientras que los hospitales que proporcionan atención sanitaria secundaria son gestionados a nivel central por el Ministerio de Salud. En Kosovo existe un sistema sanitario paralelo: además del mencionado sistema de atención de la salud dirigido por el Ministerio de Salud, se dispone de servicios gestionados por el Ministerio de Salud de Serbia, el cual supervisa la labor de éstos, paga los salarios de los empleados y sufragando todos los demás gastos de funcionamiento. Hay poca cooperación o intercambio de información entre ambos sistemas.

237. Los actos de violencia ocurridos en marzo de 2004 agudizaron la desconfianza mutua entre los miembros de la comunidad albanesa de Kosovo y los miembros de comunidades minoritarias (serbios de Kosovo en mayor medida). Los miembros de la comunidad serbia de Kosovo prefieren utilizar las estructuras paralelas de atención sanitaria secundaria en lugar de recurrir a los servicios de salud de las instituciones provisionales, aun cuando ello suponga realizar un largo viaje. La razón principal de esa elección es que las instalaciones de atención de la salud cuentan con poco personal perteneciente a minorías y al hecho de que dichas instalaciones se encuentran generalmente en zonas pobladas mayoritariamente por albaneses de Kosovo.

238. Además, la carencia de transporte adecuado representa el principal obstáculo para que los miembros de las comunidades minoritarias puedan acceder a la atención sanitaria. El acceso a la

¹⁹² Reglamento N° 2001/19, art. 1.7 c).

¹⁹³ Reglamento N° 2001/19, anexo VI, i), Ministerio de Salud.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, anexo VI v).

¹⁹⁵ *Ibíd.*, anexo VI, vii).

¹⁹⁶ Véase el artículo 3.1 del Reglamento N° 2000/45, que reza: "dentro de su territorio, todo municipio, tendrá competencia para ejercer las siguientes actividades, conforme a las normas jurídicas que reglamentan cada una de ellas: [...] j) Atención primaria de la salud".

atención secundaria de salud parece resultar más afectado por la limitada libertad de circulación ya que, generalmente, para llegar hasta esas instalaciones es preciso realizar viajes más largos, mientras que las instalaciones de atención primaria de la salud suelen estar situadas relativamente cerca de las comunidades minoritarias. En algunos casos, las instalaciones de atención de la salud no disponen de ambulancias suficientes para trasladar a los pacientes a los hospitales en casos de emergencia o por atender verdaderamente a los pacientes. Las comunidades minoritarias dependen fundamentalmente de los vehículos privados o el transporte público. No obstante, los problemas de seguridad reales o aparentes suelen disuadir a los miembros de los grupos minoritarios de viajar en vehículos privados, incluso en casos de emergencia médica.

239. El UNICEF informa¹⁹⁷, en relación con la situación de las minorías, que actualmente sólo hay dos instalaciones funcionales de salud maternoinfantil en zonas de Kosovo de población serbia a las que la comunidad puede acceder gratuitamente. Una de ellas se encuentra al norte de Mitrovicë/Mitrovica, y la otra en Gračanica/Graçanicë, no lejos de Prishtinë/Priština. En el informe se señala también que numerosas familias de romaníes, ashkalíes y egipcios habitan en viviendas sin instalaciones sanitarias o con instalaciones sanitarias rudimentarias y sin agua corriente, lo que aumenta considerablemente el riesgo de contraer enfermedades e infecciones. En cambio, los niños de familias bosnias y turcas de Kosovo están, según el mencionado informe, relativamente bien integrados y no son objeto de discriminación flagrante en el sistema de atención de la salud¹⁹⁸.

240. Para que el acceso a los tribunales, sea efectivo, tiene que ser práctico, éste ha sido un problema acuciante en Kosovo, en particular para los serbios de Kosovo, y ello debido especialmente a motivos de seguridad. Además de lo difícil que resulta disponer de abogados serbios de Kosovo que los representen y de jueces totalmente imparciales, se tropieza con la cuestión directa de la seguridad física, que repercute en el funcionamiento de los tribunales de las zonas que cuentan con poblaciones de serbios de Kosovo. Las condiciones de seguridad disuaden a la población serbia de viajar a algunas zonas urbanas centrales donde se encuentran los tribunales. Además, la dotación de personal de algunos tribunales en zonas de minorías étnicas es insuficiente. Los disturbios de marzo de 2004 generaron una situación de seguridad que supuso la denegación efectiva a los serbios de Kosovo del acceso a los tribunales nacionales. El problema se vio agravado por la existencia de estructuras de justicia paralelas serbias.

¹⁹⁷ "Análisis de la situación de los niños y las mujeres en Kosovo", UNICEF, 2003, 2.1.3, La situación de las minorías.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, 5.9.2. Acceso a los servicios.

Parte II

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN KOSOVO A PARTIR DE JUNIO DE 1999 PRESENTADO AL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS POR LA MISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO

INTRODUCCIÓN

1. Al presentar al Comité de Derechos Humanos su informe sobre la situación de los derechos humanos en Kosovo a partir de junio de 1999, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) actúa en virtud de la autoridad que se le confirió en la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999. La elaboración de este informe forma parte de un proyecto experimental de presentación de informes coordinados de derechos humanos a partir de un documento básico común y otros documentos que guardan relación específica con tratados, con arreglo al proyecto de directrices comunes revisadas para la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, que se acordaron, en principio, en la 17ª reunión de presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada los días 23 y 24 de junio de 2005 (en adelante, "las Directrices").

2. La OSCE elaboró un borrador del presente informe a partir de las aportaciones de los pilares y las oficinas de la UNMIK y de las instituciones provisionales del Gobierno autónomo. Posteriormente, la Oficina del Representante Especial del Secretario General lo ha examinado y revisado.

Artículo 1

3. A la luz del mandato que se le ha encomendado a la UNMIK en la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, no hay observación alguna que hacer con respecto al presente artículo.

Artículo 2

4. En la parte G del Documento Básico Ampliado, se ofrece material relacionado con el presente artículo.

Artículo 3

5. En la parte G del Documento Básico Ampliado, se ofrece material relacionado con el presente artículo.

Artículo 4

6. El procedimiento de derogación previsto en el artículo 4 no se aplica a la UNMIK, habida cuenta de que ésta no es un Estado Parte en el PIDCP.

Artículo 5

7. La UNMIK no tiene ningún comentario que hacer en relación con el presente artículo.

Artículo 6

La pena de muerte

8. En el párrafo 1 del artículo 5 de la versión enmendada del Reglamento N° 1999/24, de 12 de diciembre de 1999, relativo a la ley aplicable en Kosovo, se proclama la abolición de la pena capital. Y ésta ha sido la postura durante todo el mandato de la UNMIK.

Peligros para la salud procedentes del medio ambiente

9. Se ha creado un equipo de tareas, dentro de las instituciones provisionales y de la UNMIK, para afrontar el problema que sufren los campamentos de romaníes, ashkalíes y egipcios (los RAE) situados al norte de Mitrovicë/Mitrovica, cuyos residentes corren grave peligro de envenenamiento por plomo debido a la contaminación del medio ambiente.

10. El Ministerio de Salud (MS), en estrecha colaboración con la UNMIK y con la ONG Cáritas Kosovo, ha repartido alimentos y prendas de vestir a las personas que viven en esos campamentos. Esas instituciones les proporcionan también servicios de salud, materiales fungibles y medicamentos por medio de dos equipos médicos que se han desplegado en los campamentos. El objetivo principal de esas actividades es proporcionar a esas personas unas condiciones de vida dignas en un medio no contaminado. La OMS ha facilitado el equipo necesario para diagnosticar la posible presencia de plomo en la sangre de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables.

11. El MS y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), que han contado con la ayuda de la Oficina de Minorías de las instituciones provisionales, han entablado contactos directos con los especialistas del Instituto Maternoinfantil de Belgrado, que han proporcionado tratamiento clínico a las personas que viven en esos campamentos.

Medidas para erradicar las epidemias

12. En el Código Penal Provisional de Kosovo (CPPK), se tipifican los delitos contra la salud pública, entre los que figuran la propagación de enfermedades contagiosas (art. 215), la negligencia en aplicar las normas sanitarias previstas durante las epidemias (art. 216), la propagación de enfermedades venéreas, en particular el VIH/SIDA (art. 217), y el ofrecimiento de un puesto de trabajo a personas que padezcan enfermedades contagiosas (art. 218).

13. El INSP se encarga de vigilar la aparición de enfermedades contagiosas y verminosas, de registrarlas y de darles la respuesta epidemiológica apropiada. En su informe de 2005, el INSP ha concluido que la presentación de información sobre las enfermedades contagiosas en Kosovo sigue siendo insatisfactoria, sobre todo por lo que respecta al número de casos registrados de enfermedades contagiosas; no obstante, parece que las demoras en dicha presentación están disminuyendo.

14. El MS ha constituido un comité de lucha contra la tuberculosis y el VIH/SIDA que se encarga de vigilar esas enfermedades y de informar a aquél.

15. En el último año, el INSP ha puesto en marcha un mecanismo de supervisión de la tuberculosis dentro del sistema de vigilancia de las enfermedades contagiosas y ha realizado una

serie de actividades en aplicación del protocolo de la "fiebre hemorrágica". Ha impartido, a los médicos de cabecera y de hospital, formación para que aprendan a diagnosticar las enfermedades contagiosas, sobre todo las que presentan un peligro de contagio mayor, y a presentar informes al respecto.

16. En el INSP, hay una dependencia de vigilancia del VIH/SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual que supervisa todos los casos de enfermedades de esa índole que se produzcan en todas las instituciones sanitarias de Kosovo. Durante el período comprendido entre enero y noviembre de 2005, se registraron dos casos de VIH/SIDA. En el Centro Nacional de Transfusiones de Sangre, se han hecho análisis a 11.723 donantes de sangre, ninguno de los cuales ha resultado ser seropositivo. El MS ha ofrecido tratamiento terapéutico a cinco pacientes aquejados de VIH/SIDA. Se han inaugurado dos centros de "concertación de citas telefónicas" para someterse a pruebas de VIH/SIDA, hepatitis B y sífilis. Aunque Kosovo tiene pocos casos de VIH/SIDA, el INSP considera que su número aumenta debido a las condiciones económicas y sociales, a la proliferación de la industria del sexo y al incremento del consumo de drogas inyectadas. Hay que invertir más en el sistema de información sobre casos de VIH/SIDA, a fin de cumplir las normas internacionales.

17. A fin de precaverse contra las futuras epidemias de gripe, el MS ha definido las atribuciones del Comité de Planificación de la Respuesta a las Epidemias de Gripe (CPREG) y ha presentado a la Oficina del Primer Ministro varias propuestas relativas a la composición de ese Comité. Asimismo, el MS ha redactado un plan de acción para prepararse contra las epidemias de gripe y reaccionar ante ellas con rapidez. También ha redactado una instrucción administrativa encaminada a promover medidas de prevención y de reacción rápida a la gripe aviar. En este documento se define, además, cuál será la cadena de mando en esos casos. Atendiendo a esa instrucción administrativa, se han creado unos comités de gestión de la gripe aviar en las instituciones regionales y de salud, los cuales han hecho ya una evaluación del instrumental y los medicamentos que se necesitan para tratar esa enfermedad. El 20 de octubre de 2005, el MS presentó una solicitud de 2,2 millones de euros a la Oficina del Primer Ministro. También emitió una circular informativa sobre las medidas administrativas y organizativas que había que adoptar en todos los niveles.

Medidas para prevenir la privación arbitraria de la vida

18. En el *Manual de Normas y Procedimientos del Servicio de Policía de Kosovo* (SPK), se dispone lo siguiente:

"El empleo de la fuerza, en un grado cualquiera, estará justificado sólo cuando el agente estime razonablemente que es necesario. Los principios esenciales en que se basa el uso de la fuerza son los de la legitimidad, la necesidad y la proporcionalidad. Al determinar, *a posteriori*, si la fuerza estuvo justificada no se tendrán en cuenta los hechos ni las circunstancias que fueran desconocidos para el agente. La finalidad del uso de la fuerza es vencer la resistencia del sospechoso a la actuación legítima de un agente. Los agentes tienen prohibido emplear la fuerza de manera innecesaria o excesiva."¹⁹⁹

¹⁹⁹ *Manual de Normas y Procedimientos del SPK*, P-4.14. Empleo de la fuerza/Normas de intervención.

19. En el *Manual* se fija el procedimiento que aplicarán todos los agentes del SPK cuando hayan de emplear la fuerza en el ejercicio de sus funciones oficiales y se define, con claridad, el grado de fuerza admisible. En general, los agentes del SPK son capaces de tratar con los sospechosos de haber quebrantado la ley sin recurrir a la fuerza física. Cuando sea posible, preferirán recurrir al consejo, la persuasión y la advertencia para obtener la cooperación necesaria de un infractor al que vayan a detener. Podrán emplear la fuerza física sólo cuando los demás métodos de contención resulten inefectivos y sólo en la medida necesaria para cumplir sus funciones oficiales. Todos los agentes de policía del SPK tienen la obligación de conocer exhaustivamente los procedimientos y de respetarlos sin reservas.

20. Por lo que atañe al uso de las armas de fuego, en el *Manual* del SPK, se dispone lo siguiente:

- Queda prohibido apuntar un arma, de manera indiscriminada, hacia una persona cualquiera.
- Queda prohibido disparar armas, salvo en ejercicios de tiro organizados y en los casos en que se autorice en la presente norma.
- Los agentes de policía no dispararán a vehículos en movimiento cuando se hallen en una persecución. No dispararán a un vehículo en movimiento salvo cuando éste se utilice como arma para infligir un daño a los agentes o a otras personas, o a no ser que sea necesario para evitar lesiones graves o muertes cuando se disparen armas desde el vehículo en movimiento contra los agentes u otras personas.

21. En la "Escala de empleo de la fuerza" se dan instrucciones a los agentes de policía para que apliquen una respuesta gradual que sea proporcional a la amenaza. Por ejemplo, el primer grado de la escala consiste en dirigir una orden verbal al sospechoso para que cese en su actividad ilegal. Al determinar el grado de fuerza física que sea necesario para evitar un delito penal que se halle en curso o proceder a una detención, los agentes habrán de tener en cuenta los siguientes factores:

- La edad del sospechoso;
- El género del sospechoso;
- La condición o destreza físicas del sospechoso;
- Las probabilidades de que el sospechoso prevalezca sobre el agente (talla, fuerza);
- Las armas y el equipamiento de que dispone el sospechoso (porra, cuchillo, pistola);
- El alcohol, los estupefacientes, los medicamentos;
- El estado mental del sospechoso;
- El número de sospechosos y de agentes de policía presentes.

22. En el curso elemental de policía también se ejecutan ejercicios prácticos de tácticas defensivas y técnicas de inmovilización corporal para detener legalmente a los sospechosos que ofrezcan resistencia física activa o pasiva. En esos ejercicios, los estudiantes practican las técnicas unos con otros y aprenden a aplicar, en la práctica, la escala de empleo de la fuerza.

Artículo 7

23. En virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento N° 1999/24, sobre la legislación aplicable en Kosovo, en el ejercicio de sus funciones, todos quienes desempeñen funciones u ocupen cargos públicos en Kosovo observarán las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas, que se consignan en diversos instrumentos internacionales, en particular en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 17 de diciembre de 1984 (en adelante "Convención contra la Tortura").

24. El Representante Especial del Secretario General y el Secretario General del Consejo de Europa firmaron, el 23 de agosto de 2004, el Acuerdo sobre las Disposiciones Técnicas relativas a la Convención Europea sobre la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, con lo cual éste entró en vigor. El objetivo del Acuerdo es facilitar la labor del Comité Europeo para la prevención de la tortura y otros tratos o penas inhumanos o degradantes, y en particular permitir el acceso de la UNMIK a cualquier lugar de Kosovo donde se prive de su libertad a las personas.

25. En el artículo 165 del CPPK se enuncia la definición del delito de "tortura", que se inspira en la definición que se da de ella en la Convención contra la Tortura.

26. En el párrafo 1 del artículo 4 del Reglamento N° 2004/46, de 19 de noviembre de 2004, relativo a la Ley de ejecución de sanciones penales, se dispone que los condenados no podrán ser sometidos a torturas ni tratos o penas inhumanos o degradantes. En el párrafo 1 del artículo 195 del mismo reglamento, se dispone que la institución pública competente en asuntos judiciales habrá de llevar a cabo una inspección de los establecimientos penitenciarios para garantizar que funcionen de manera económica y eficiente y que se ciñan a los fines, las normas y los principios del ordenamiento jurídico.

Artículo 8

Prohibición de la esclavitud y lucha contra la trata de seres humanos

27. En la Convención sobre la Esclavitud de 1926, enmendada en 1955; la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949; el Convenio N° 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1930, relativo al trabajo forzoso u obligatorio; el Convenio N° 105 de la OIT, de 1957, relativo a la abolición del trabajo forzoso; el Convenio N° 182 de la OIT, de 1999, relativo a las peores formas de trabajo infantil, entraron en vigor en Kosovo el 22 de marzo de 1989 y, al amparo de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 1 del Reglamento N° 1999/24, pasaron a formar parte de la legislación aplicable en Kosovo. Por otra parte, la definición de "trata de personas" que se enuncia en el artículo 139 del CPPK se ajusta a la fórmula que se empleó en el Protocolo II para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000.

28. En el artículo 139 del CPPK se tipifican como delito la trata de personas, la organización o la facilitación negligente de la trata y la contratación de los servicios de una víctima conocida de trata. En el artículo 137 se tipifican como delito la retención, el mantenimiento, la colocación, la adquisición, la venta o la mediación en la compra o la venta de otra persona de manera que ésta quede sometida a la esclavitud o a condiciones de trabajo forzoso semejantes a la esclavitud, lo que incluye el retener a una persona en propiedad, negarle los frutos de su trabajo o negarle la libertad de modificar su situación o condiciones de trabajo en contravención de las normas del derecho internacional. Cuando el autor cometa el delito contra un menor y tenga una relación doméstica con la víctima o sea un funcionario público en el ejercicio de sus responsabilidades, se le endurecerá la pena. La prostitución forzosa se tipifica como delito en el artículo 201 del CPPK y la explotación de menores en la pornografía, en el artículo 202. Por otra parte, en el Reglamento N° 2001/27, de 8 de octubre de 2001, relativo a la Ley fundamental del trabajo en Kosovo, se protege a las personas contra el trabajo forzoso u obligatorio²⁰⁰ y se prohíbe dar trabajo a personas menores de 15 años²⁰¹.

29. Esas disposiciones se complementan con el Reglamento N° 2001/4, en el que se regula la protección de las víctimas y de los testigos durante las averiguaciones y las actuaciones en los tribunales. En la directiva administrativa N° 2005/3 se fijan los procedimientos que aplicará y las funciones que desempeñará el Coordinador de la Asistencia a las Víctimas, que se encargará de coordinar la aplicación del Reglamento, en concreto de la asistencia a las víctimas de trata durante el proceso de averiguaciones, juicio y rehabilitación que se lleve a cabo en cumplimiento de la ley, así como de coordinar la labor de los organismos que presten servicios de asistencia y acogida a las víctimas. En el Reglamento N° 2001/4 se dispone que una persona no incurrirá en delito penal por ejercer la prostitución o por ingresar, permanecer o trabajar ilícitamente en Kosovo cuando aporte pruebas que sustenten la suposición razonable de que ha sido víctima de trata y se dispone también que no pueda negarse asistencia a esa persona por culpa de esos cargos. En el citado reglamento también se exige a los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley que comuniquen a las personas que se sospeche que han sido víctimas de trata, a la brevedad posible, su derecho de solicitar los servicios y los locales previstos en el Reglamento y de comunicarse con las personas apropiadas para disponer la prestación de la asistencia solicitada. La asistencia se coordina por intermedio de la Dependencia de Ayuda y Protección a las Víctimas (UAPV) del Departamento de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, la OSCE, la OIM y varias ONG de Kosovo, que toman como guía los procedimientos operativos estándar para prestar asistencia directa a las víctimas de trata que no sean de Kosovo. Los mismos procedimientos se aplican extraoficialmente hasta que se aprueben los procedimientos operativos estándar para las víctimas que sean de Kosovo. A fin de hacerse cargo de las necesidades de las víctimas, en el Reglamento N° 2001/4, se detallan los tipos de servicios que se ofrecerán a las víctimas de trata, entre los cuales se cuentan los siguientes: a) servicios gratuitos de interpretación en el idioma de su elección (proporcionados por la UAPV o por los tribunales); b) asistencia jurídica gratuita sobre cuestiones referentes a la trata (de índole penal o civil) (sufragada por la UAPV); c) vivienda provisional en condiciones de seguridad, asistencia psicológica y médica y social, según proceda para satisfacer sus necesidades, y d) los demás servicios que se especifiquen en una directiva administrativa. Esos

²⁰⁰ Reglamento N° 2001/27 de la UNMIK, art. 4.

²⁰¹ Reglamento N° 2001/27 de la UNMIK, art. 3.

servicios adicionales podrán ser los siguientes: ayuda a la reinserción, asistencia económica, asistencia indemnizatoria para organizar el regreso en caso de que el solicitante viva fuera de Kosovo y para ponerse en contacto con la organización oportuna que ofrezca al solicitante asistencia médica, jurídica, psicológica, social y económica en el país de ciudadanía de éste o en el país en que éste tuviera su anterior residencia habitual²⁰². Además, en virtud de los artículos 11 y 12 del Reglamento N° 2001/4, se exime de la deportación a las víctimas de trata y se les concede el derecho a que sus solicitudes de obtención del estatuto de refugiado sean evaluadas.

30. En la actualidad, funcionan en Kosovo los siguientes centros de acogida para las víctimas de trata: el servicio de alojamiento seguro provisional de la UAPV, que ofrece alojamiento seguro inmediato durante un período de reflexión de tres días a todas las presuntas víctimas de trata; el centro de acogida que dirige una ONG de Kosovo y presta servicio a víctimas de trata que no son de ese territorio y que desean repatriarse; un hogar infantil contratado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social que acoge a niños víctimas de trata que se hallan en situación de peligro medio y leve, y un programa de vida semindependiente destinado a niños que han sido víctimas de la trata en el pasado y que dirige una ONG patrocinada por la UAPV.

31. En el cuadro que figura a continuación constan las cifras de las víctimas de trata que han recibido asistencia hasta la fecha.

Fecha	Casos en que han intervenido instituciones de defensa de las víctimas	Víctimas acogidas en el servicio de alojamiento seguro provisional
2005	32	25
2004	23	23
2003	20	12

32. La investigación de la trata de seres humanos en Kosovo incumbe a la Sección de Trata de Seres Humanos de la Policía de la UNMIK, en la que trabajan actualmente 26 agentes del SPK y 26 agentes de la policía civil de la UNMIK, que están repartidos en cinco oficinas sobre el terreno emplazadas en las cinco regiones de Kosovo. En 2005, la actividad investigadora de la citada sección dio lugar a 39 detenciones y 13 sanciones. La policía civil de la UNMIK y el SPK detuvieron a tres agentes de policía de las Naciones Unidas y a cuatro ciudadanos extranjeros en los últimos días de agosto, por implicación en la trata de seres humanos en Kosovo²⁰³.

33. Gracias a la aprobación del Plan de acción de lucha contra la trata de seres humanos en Kosovo, el 17 de mayo de 2005, se ha dado un paso importante para crear un marco institucional duradero que garantice una coordinación permanente y exhaustiva entre las instancias principales que se encargan de luchar contra la trata en Kosovo. El Plan de acción se basa en cinco principios: 1) identificación del Gobierno con el Plan, 2) participación de la sociedad civil,

²⁰² Directiva administrativa N° 2005/3, art. 4.

²⁰³ Datos del informe trimestral de actividades en materia de lucha contra la discriminación, la corrupción, la trata de seres humanos y los derechos humanos, de julio a septiembre de 2005, de la Oficina Consultiva en Asuntos de Buen Gobierno.

3) trato a las víctimas respetuoso de los derechos humanos, 4) coordinación pluridisciplinar en los planos ministerial y local y entre el Gobierno, las organizaciones institucionales y las ONG y 5) evaluación y sostenibilidad. En él se han fijado tres objetivos estratégicos, que son los siguientes: prevención, protección y enjuiciamiento. La base de apoyo a la ejecución del Plan de acción comprende un grupo de trabajo interministerial en el que participan todos los ministerios pertinentes de las instituciones provisionales, diversos organismos internacionales y determinadas ONG que luchan contra la trata de seres humanos, y su función principal consistirá en trazar y ejecutar la estrategia y el plan de acción de Kosovo de lucha contra la trata, prestar ayuda en la vigilancia, la evaluación y la revisión del régimen del Plan de acción y garantizar tanto la coordinación entre el Grupo de trabajo interministerial y sus dependencias respectivas como el intercambio constante de información entre ellos.

34. Dentro de un programa de concienciación, la AOGCG, la UAPV y la OIM han ideado varias campañas de gran envergadura que se están emitiendo por los medios de difusión en todo Kosovo. Van dirigidas a la opinión pública general, a los funcionarios y a los menores, sobre todo a las niñas y las jóvenes. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECT) y el UNICEF han producido un documental sobre la trata, el esclavizamiento y la prostitución de mujeres, que forma parte de un proyecto más general de alfabetización de las muchachas. Además, hay otro proyecto en marcha que ejecuta el MECT, en cooperación con la OIM, y que se ocupa de prevenir la trata de seres humanos en los Balcanes mediante actividades educativas y el desarrollo de la capacidad de las escuelas. Este proyecto, de tres años de duración, se ejecuta en el ámbito regional del sureste europeo. La UAPV, en cooperación con las dependencias del MECT en Prishtinë/Priština y la OSCE, lleva a cabo una campaña multiétnica de lucha contra la trata, que responde al lema de "No estamos en venta" y que pretende evitar que los jóvenes se conviertan en víctimas de la trata. La campaña incluye festivales regionales del día de la juventud, un concurso de canción escolar que se celebra en todo Kosovo y otras actividades dirigidas a ayudar a los jóvenes de todas las etnias a informarse acerca de la trata de seres humanos, de sus derechos y de cómo precaverse. En la campaña también se hace publicidad del servicio gratuito de atención telefónica HelpLine, dirigido por la UAPV, que atiende consultas relacionadas con la trata de seres humanos durante las 24 horas del día. Más de 5.000 personas de todo Kosovo han participado directamente en la campaña, sobre la que se ha informado detalladamente en los medios de difusión de todo el territorio.

Artículo 9

35. La UNMIK ha aprobado medidas legislativas importantes para defender los derechos garantizados en el artículo 9 del PIDCP.

36. En la Ley de procedimiento penal de la República Federativa de Yugoslavia (LPC), que se aplica en virtud del Reglamento N° 1999/24, no se impone el requisito expreso de dar información al detenido en el momento de su detención. Según el apartado a) del párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento N° 2001/28, de 12 de octubre de 2001, relativo a los derechos de las personas, se concede a toda persona detenida el derecho a ser informada de las razones de la detención en un idioma que le sea inteligible²⁰⁴ y a ser informada de palabra de este derecho

²⁰⁴ Reglamento N° 2001/28, art. 2, párr. 1, apartado a).

inmediatamente después de su detención²⁰⁵. Esas disposiciones se han incorporado en el apartado 1) del artículo 14, el apartado 3) del artículo 212 y el apartado 1) del artículo 214 del CPPK²⁰⁶, en los que se enuncia el derecho del detenido a ser informado de las razones de su detención en un idioma que entienda.

37. Conforme al apartado 5) del artículo 212 del CPPK, lo antes posible una vez realizada la detención y antes de que transcurran seis horas desde el momento de aquélla, el fiscal o un agente superior de policía autorizado entregarán al detenido un atestado escrito sobre la detención, en el cual deberán constar el nombre y el apellido del detenido, el lugar, la fecha y la hora exacta de la detención, el delito que se le imputa, los fundamentos jurídicos de la detención y una instrucción sobre el derecho de apelación. Con arreglo al apartado 3) del artículo 192 de la LPC, que regía anteriormente, el atestado podía entregarse al detenido hasta 24 horas después de la detención.

38. En el CPPK no se ha alterado el plazo máximo de tiempo dentro del cual habrá de ponerse a disposición judicial a la persona privada de su libertad por ser sospechosa de haber cometido un delito penal²⁰⁷. Según el apartado 2) del artículo 14 del CPPK, deberá ponerse a esa persona a disposición judicial con prontitud y en el plazo máximo de 72 horas contado a partir de la detención y esa persona tendrá derecho a que se la juzgue en un plazo razonable o a que se la ponga en libertad hasta que se celebre el juicio.

39. Con arreglo al apartado 1 del artículo 281, los tribunales podrán ordenar la detención o la prisión preventiva de una persona en los siguientes supuestos:

- a) Cuando haya fundada sospecha de que la persona ha cometido un delito penal;
- b) Cuando se dé una de las siguientes circunstancias:
 - i) Que la persona esté oculta, no se pueda esclarecer su identidad o medien otras circunstancias que induzcan a pensar que hay peligro de fuga;
 - ii) Que haya razones para creer que la persona destruirá, ocultará, alterará o falsificará las pruebas de un delito penal o que medien circunstancias concretas que induzcan a pensar que la persona entorpecerá el curso de las actuaciones penales, influenciando a los testigos, a las partes damnificadas o a sus cómplices, o
 - iii) Que la gravedad del delito o el modo o las circunstancias en que se cometió, así como las características personales del autor, su comportamiento en el pasado, el medio y las condiciones en que vive u otras circunstancias personales, induzcan a pensar que existe el peligro de que dicha persona reincida en el

²⁰⁵ Reglamento N° 2001/28, art. 2, párr. 2.

²⁰⁶ Reglamento N° 2003/26, de 6 de julio de 2003, relativo al CPPK.

²⁰⁷ LPC, art. 196, párr. 3.

delito, lleve a efecto una tentativa de delito o cometa un delito que haya amenazado con cometer, y

c) Cuando una orden de comparecencia, una orden de detención, la promesa del imputado de que no abandonará su actual domicilio, la prohibición de que se acerque a un lugar o persona determinados, su presentación en una comisaría de policía o centro de detención o la concesión de la libertad bajo fianza resulten insuficientes para garantizar la comparecencia de dicha persona, impedir que reincida y garantizar que las actuaciones penales se desarrollen sin contratiempos.

40. Según el artículo 191 de la LPC anteriormente vigente, de la insuficiencia de las alternativas a la detención preventiva para garantizar la comparecencia de dicha persona, impedir que reincida y garantizar que las actuaciones penales se desarrollen sin contratiempos no se desprende la exigencia de la detención preventiva. Cabe precisar también que la prohibición de acercarse a un lugar o persona determinados o la presentación en una comisaría de policía o en un centro de detención se introdujeron en el CPPK como alternativas a la prisión preventiva.

41. En los apartados 2 y 3 del artículo 286 del CPPK se prevé el procedimiento de hábeas corpus, que no existía en la LPC anteriormente vigente. En virtud del apartado 2 del artículo 286 del CPPK, el detenido o su abogado defensor podrán solicitar al magistrado que instruya el sumario o que presida la sala que emita un dictamen sobre la legalidad de la detención. Si en la solicitud se argumentara *prima facie* que los supuestos de la prisión preventiva que se enuncian en el artículo 281 del CPPK ya no existen debido a que las circunstancias han cambiado o a que se han descubierto nuevos hechos desde que se dictó la última orden de detención preventiva del tribunal o que la detención es ilegal por alguna otra razón, el magistrado que instruya el sumario o el que presida la sala podrán celebrar una audiencia en la que estarán presentes el fiscal y el letrado de la defensa²⁰⁸. En la audiencia, el magistrado instructor o el que presida la sala ordenarán la liberación inmediata del detenido en caso de que los supuestos en que se funde la detención preventiva con arreglo al artículo 281 del Código vigente ya no existan, el plazo de detención preventiva fijado por el tribunal haya prescrito, la duración de la detención preventiva ordenada por el tribunal rebase los plazos previstos o la detención sea ilegal por alguna otra razón²⁰⁹.

42. Las disposiciones del CPPK relativas a la indemnización por detención o retención ilegítimas son muy parecidas a las disposiciones de la LPC anteriormente vigente²¹⁰. En el párrafo 1 del artículo 538 se prevé, por ejemplo, que tenga derecho a una indemnización la persona que, por razón de un error o un acto ilegal de una autoridad, haya sido detenida sin fundamento o retenida durante algún tiempo en prisión preventiva o en una institución para cumplir una condena o una medida que se le haya impuesto, o la persona que haya sido mantenida en detención preventiva por un lapso de tiempo superior a la pena de privación de libertad que se le haya impuesto. En el párrafo 2 del artículo 538 se dispone que la persona que

²⁰⁸ CPPK, art. 286, párr. 3.

²⁰⁹ CPPK, art. 286, párr. 4.

²¹⁰ LPC, art. 545.

haya sido detenida por la policía sin justificación legal alguna tendrá derecho a percibir una indemnización cuando no se haya dictado una orden de prisión preventiva contra ella o el período que haya pasado detenida no se haya computado en la condena que se le impusiera por un delito o falta de carácter penal.

Artículo 10

43. El Reglamento N° 2004/46, relativo a la Ley de ejecución de las sanciones penales; los procedimientos operativos estándar de la División de Administración Penitenciaria; el Reglamento N° 2004/8, relativo al Código de Justicia de Menores, y el CPPK constituyen, en su conjunto, la normativa jurídica que garantiza que se acaten las leyes vigentes y que todas las instituciones en que se hallen personas privadas de libertad funcionen de manera que garanticen la dignidad y el respeto de los derechos humanos de todos los detenidos y reclusos.

Trato de las personas privadas de libertad

44. En el Reglamento N° 2004/46 se prescribe el tipo de trato admisible para las personas condenadas. A partir de esa norma, se han elaborado unos procedimientos operativos estándar cuyo texto se exhibe en todas las cárceles y puede ser consultado por todo el personal. El régimen de vida de los reclusos se basa en esos procedimientos y hay una copia de él en todas las celdas de las cárceles.

45. Se ha instituido un procedimiento para determinar el régimen que deben cumplir los reclusos condenados. Se hacen evaluaciones constantes de su comportamiento y de la duración y el tipo de condena que pesa sobre ellos para determinar el grado de los privilegios que se les concederán. Se realizan evaluaciones exhaustivas de riesgos para garantizar el mantenimiento del orden dentro de la prisión cuando se someta a los reclusos a determinados regímenes. Tanto el personal como los reclusos tienen un ejemplar de los regímenes para garantizar que estos últimos reciban un trato digno.

46. Los reclusos y detenidos podrán consultar su expediente previa solicitud al Director. Gracias a ello, tendrán acceso a sus documentos oficiales. No se les permite llevarse esa información a su celda, por razones de confidencialidad.

47. Todas las cárceles están provistas de un sistema de presentación de reclamaciones por parte de los reclusos que garantiza a éstos la confidencialidad con respecto a los funcionarios y, en ocasiones, con respecto a la dirección del establecimiento. En todas las plantas hay un buzón de seguridad en el cual los reclusos pueden depositar una carta de reclamación y dirigirla a la persona u organización de su elección. El buzón lo vacía, una vez por semana, un funcionario que se encarga expresamente de las reclamaciones y que las consigna en un registro oficial y las remite a la persona o la organización oportunas.

48. Las condiciones de las cárceles se comparan continuamente con las previstas en la normativa europea que figura en toda una gama de documentos y publicaciones, como las normas penitenciarias de las Naciones Unidas. El requisito de que se realice una inspección interna de los establecimientos penitenciarios previsto en el artículo 195 Reglamento N° 2004/46 se ha examinado al examinar el artículo 7 *supra*.

49. Los equipos médicos, los asistentes sociales, el *Ombudsman* y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) evalúan las condiciones de las cárceles periódicamente e informan al Jefe de la División de Administración Penal, para garantizar que esos establecimientos sean seguros tanto para los reclusos como para los funcionarios. Los organismos independientes también informan acerca de las condiciones de las cárceles para garantizar que las normas que se apliquen se atengan a la legislación europea. Hay una lista aprobada de aproximadamente 12 ONG y organismos que pueden entrar en las cárceles. Todos los demás de visitantes oficiales podrán entrar en ellas previa autorización del Comisionado.

50. Si un recluso requiere atenciones médicas que no se le puedan prestar dentro del Servicio Penitenciario de Kosovo, se harán los preparativos oportunos para que aquél pueda desplazarse al hospital local para someterse a examen y tratamiento. Todas las cárceles tienen un equipo de asistentes sociales asignados a determinadas secciones. Esas personas hacen visitas programadas a los reclusos y también los visitan a petición de éstos.

Separación de imputados y condenados

51. Kosovo tiene dos cárceles (Dubrava y Lipjan) y seis centros de detención (Prizren, Peja/Pec, Gjilan/Gnjilane, Prishtinë/Priština, Mitrovicë/Mitrovica y Lipjan). En la medida de lo posible, se aloja a los detenidos en un recinto distinto del de los condenados. Sin embargo, a causa de las necesidades prácticas de garantizar la seguridad de los reclusos y de los funcionarios, es posible que se traslade a algunos condenados a un centro de detención y a algunos detenidos a una cárcel. En ese caso, no se aloja a los condenados con los detenidos ni se hacen coincidir sus regímenes de internamiento y de vida.

52. Se ha confinado a algunos condenados en centros de detención. Y ello por varias razones. En primer lugar, en casos especiales, se confina a los condenados en un centro de detención cuando soliciten estar más cerca de su familia debido a un problema particular. Ese tipo de traslado no es común. Sin embargo, se estudia la posibilidad de concederlo cuando los problemas sean reales. En segundo lugar, algunos condenados se trasladan voluntariamente a centros de detención para hacer estudios de formación profesional, en un régimen que combina el trabajo en la cárcel con la formación profesional, normalmente en el servicio de cocina. No obstante, resulta muy difícil ofrecer puestos de trabajo a los detenidos, debido a la normativa que se les aplica. Son los tribunales quienes deciden, en última instancia, con respecto a la posibilidad de ofrecer un puesto a esas personas. Todas las personas confinadas en centros de detención reciben un trato acorde con las normas penitenciarias vigentes. En tercer lugar, puede que se traslade a algunos condenados a otro establecimiento, a fin de mantener el orden en la prisión. Así, se evita un conflicto tanto a los funcionarios como al recluso y se garantiza la estabilidad de las cárceles.

Reforma y rehabilitación social

53. La normativa de reinserción social y rehabilitación de los reclusos figura en el Reglamento N° 2004/46. En el ideario del Servicio Penitenciario de Kosovo se reconoce la importancia de los programas destinados a los reclusos. El ofrecimiento de puestos de trabajo a los reclusos sirve a dos fines, el primero de los cuales es ofrecerles la oportunidad de ganar dinero y el segundo, ofrecerles la oportunidad de adquirir cualificaciones profesionales.

54. En las cárceles de Dubrava y Lipjan se ofrece a los reclusos formación profesional en las ramas de la agricultura, la mecánica de automóviles, la fontanería, la electricidad, la metalistería, la carpintería y la confección de prendas de vestir. Se está perfeccionando la formación que se ofrece en esas ramas, en colaboración con algunos donantes externos. El Servicio Penitenciario y la División de Administración Penitenciaria de Kosovo procuran, de manera constante, desarrollar métodos y obtener recursos para seguir perfeccionando el programa de formación profesional.

Artículo 11

55. En la legislación vigente de Kosovo, no se admiten fundamentos jurídicos para encarcelar a alguien por el solo hecho de haber incumplido una obligación contractual. Los tribunales podrán imponer una pena de prisión a una persona únicamente cuando ésta sea declarada culpable en una causa penal y cuando un juez de delitos menores la declare culpable en un juicio por delito menor, pero no podrán hacerlo en ningún otro procedimiento ni alegando el incumplimiento de obligaciones contractuales.

Artículo 12

56. Entre marzo y junio de 1999, las tropas de la República Federativa de Yugoslavia y Serbia expulsaron de Kosovo, a la fuerza, a alrededor de 863.000 albaneses autóctonos. De ellos, 783.000, es decir, la inmensa mayoría, se quedaron en la región: en Albania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro o Bosnia y Herzegovina. Al 9 de junio, se había evacuado a 80.000 refugiados a otros 40 países que participaban en un programa de evacuación humanitaria organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM.

57. Además, varios centenares de miles de albaneses de Kosovo fueron desplazados dentro de este territorio y permanecieron en él a lo largo de todo el conflicto. Las cifras de desplazados internos son menos fiables que las de los refugiados. Según los cálculos del ACNUR, al 13 de mayo de 1999 había 590.000 PID en Kosovo, aunque la falta de personal internacional destacado sobre el terreno dificulta la verificación de esas cifras²¹¹.

58. La gran mayoría de las personas de etnia albanesa que habían huido a otra parte del territorio o al extranjero volvieron a su lugar de origen a las pocas semanas de que se aprobara la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, a pesar de las advertencias que se les hicieron de que no se podía garantizar su seguridad. A finales de junio, habían regresado unas 500.000 personas, a veces hasta 50.000 diarias. A mediados de noviembre, habían vuelto 810.000 refugiados de Kosovo, entre los que se contaba el 60% aproximadamente de las personas a quienes el ACNUR había evacuado a terceros países. Sin embargo, como seguía habiendo 100.000 casas inhabitables, muchos de los repatriados quedaron en situación de

²¹¹ OSCE, 1999, *Human Rights in Kosovo, As Seen, As Told*, cap. 4.

<http://web.archive.org/web/20000930104944/www.osce.org/kosovo/reports/hr/index.htm>.

desplazados dentro de Kosovo. A finales de año, había en esa situación alrededor de 350.000 repatriados²¹².

Desplazamiento y regresos entre junio de 1999 y la primera mitad de 2000

59. En el período inmediatamente posterior al conflicto, que se extendió hasta la primera mitad de 2000, se produjo una segunda oleada de huidas debido al incremento del número de incidentes provocados por los albaneses de Kosovo y cuyas víctimas fueron los serbios y los romaníes del territorio. En particular, incitaron a la huida unas matanzas y unos secuestros que llamaron mucho la atención, además de los saqueos, los incendios premeditados y la expropiación de apartamentos por la fuerza²¹³.

60. De los alrededor de 841.000 refugiados albaneses de Kosovo que han regresado a este territorio, más de 147.000 lo han hecho de manera organizada, la mayoría de ellos con la ayuda del ACNUR y de la OIM. Al 29 de mayo de 2000, la cifra total de desplazados internos de Kosovo que se habían inscrito para recibir ayuda humanitaria en la República Federativa de Yugoslavia se situaba en alrededor de 211.000; 180.000 en Serbia y 31.000 en Montenegro²¹⁴.

61. Aunque los movimientos de regreso voluntario desde los países de Europa occidental y otros países habían sido constantes, a finales de marzo empezaron los regresos forzosos y se preveía que, durante el año 2000, regresarían a Kosovo entre 100.000 y 150.000 personas. La UNMIK y, en conjunción con ella, el ACNUR instaron a los gobiernos anfitriones a que velaran por que el regreso se llevara a cabo de manera ordenada, digna y escalonada y a que dieran clara preferencia a los regresos de carácter voluntario.

Desplazamiento y regresos entre la segunda mitad de 2000 y la primera de 2001

62. A lo largo de todo el año 2000, los repetidos brotes de violencia en Mitrovicë/Mitrovica provocaron un recrudecimiento de la tensión étnica e indujeron a huir a otras familias albanesas de Kosovo de la parte septentrional de la ciudad. Por ejemplo, limitándose a lo ocurrido en julio de 2000, más de 20 familias de etnia albanesa del norte de Mitrovicë/Mitrovica huyeron al sur de la ciudad y, mientras se alojaban en familias de acogida o en un centro de tránsito temporal del ACNUR, se mantuvieron en unas condiciones socioeconómicas adversas en las que dependían de la ayuda de las organizaciones humanitarias. Algunas familias denunciaron que se las había amenazado verbal o físicamente, habían sufrido allanamiento de morada o ataques contra su casa, habían recibido llamadas telefónicas en que se les conminaba a irse o habían sido

²¹² Comité de los Estados Unidos para los Refugiados, 31 de diciembre de 2000, *World Refugee Survey 2000, Yugoslavia Country Report*
<http://www.refugees.org/world/countryrpt/europe/2000/yugoslavia.htm>.

²¹³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 12 de julio de 1999, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo".

²¹⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 6 de junio de 2000, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/200/538, párrs. 70 y 71.

"desahuciadas" sumariamente de su domicilio²¹⁵. Aunque, a partir de marzo de 2001, no se registraran nuevas huidas importantes de albaneses de Kosovo de la zona situada al norte del río Ibar, la situación de esas personas en las zonas en que eran minoría (por ejemplo, Štrpce/Shtërpce) siguió siendo extremadamente precaria y su libertad de circulación, muy limitada²¹⁶.

63. Las personas de etnia serbia y romaní que no se habían ido de Kosovo cuando se retiraron las tropas yugoslavas vivían primordialmente en enclaves. Los serbios y romaníes de Kosovo se quedaron, en su mayoría, en los municipios septentrionales de Leposavic/Leposaviq, Zubin Potok y Zvecan, y en la parte septentrional de Mitrovicë/Mitrovica, así como en enclaves dispersos situados en otras zonas que estaban bajo la protección de la KFOR. La KFOR y la UNMIK ofrecieron seguridad a esos enclaves, asentamientos y campamentos y escoltaron a personas pertenecientes a minorías que se marcharon de su zona de residencia y a convoyes de vehículos particulares serbios. El ACNUR proporcionó autobuses para transportar a numerosos serbios de un enclave a otro y hasta Serbia misma cuando tenían que ocuparse de asuntos personales.

64. La seguridad siguió siendo una cuestión muy preocupante para los serbios y demás grupos minoritarios, y los ataques, sobre todo contra los serbios, siguieron siendo muy frecuentes. Por ejemplo, en un ataque con bomba lanzado contra un convoy de autobuses que transportaba a más de 250 serbios a una ceremonia religiosa en Kosovo resultaron muertas 7 personas y heridas más de 40. Las fuentes de la policía de la UNMIK señalan que, durante el período comprendido entre el 2 de enero y el 28 de octubre de 2000, 122 albaneses (el 58% del total) y 78 serbios o personas pertenecientes a otras minorías étnicas (el 37 %) fueron asesinados (en los casos restantes, no se consignó la etnia), a pesar de que, tomadas en conjunto, las minorías étnicas constituían nada más que un 10% de la población total de Kosovo²¹⁷. Sin embargo, las condiciones de seguridad fluctuaron debido a las circunstancias locales. La situación varió de un municipio a otro y de una comunidad a otra. Algunas localidades experimentaron una disminución de la violencia, mientras que otras siguieron sufriendo ataques violentos de manera implacable²¹⁸.

²¹⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 15 de septiembre 2000, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2000/878, párr. 34.

²¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 31 de octubre de 2001, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering March 2001 through August 2001)*: http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_08_eng.pdf.

²¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 31 de enero de 2004, *Minority Returns to Kosovo*, párr. 116.

²¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, octubre de 2000, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (period covering June through September 2000)*, párrs. 1 y 2, http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_06_eng.PDF.

65. Los RAE sufrieron, en mayor o menor medida, recortes de su libertad de circulación, lo que perjudicó el ejercicio de sus derechos sociales y económicos, sobre todo el acceso pleno a las oportunidades de empleo, la educación, los servicios sanitarios, los servicios sociales y los servicios públicos de agua, electricidad, etc. Cientos de RAE desplazados que vivían en enclaves, centros colectivos o campamentos de PID, como los situados en Plemetin/Plemetina, Mitrovicë/Mitrovica, Zhitkoc/Zitkovac y Leposavic/Leposaviq, o que habían sido acogidos por comunidades procedentes de su propio barrio o pueblo, siguieron viéndose imposibilitados para regresar a su barrio o a su casa, que habría sido destruida, dañada u ocupada ilegalmente.

66. A menudo, los obstáculos más graves que se oponían al regreso de las citadas personas eran la existencia de unas condiciones de vida insufribles en los posibles lugares de retorno, la falta de una mejora suficientemente apreciable, en todo Kosovo, de las condiciones de seguridad y de la libertad de circulación, así como la falta de ayuda para la reconstrucción. En un informe conjunto de la OSCE y el ACNUR, se cita el ejemplo de las comunidades egipcias de habla albanesa de Kosovo occidental que "se beneficiaron de una reducción gradual, pero considerable, de la inseguridad, de mejoras constantes de la libertad de circulación y de un estrechamiento del diálogo y las relaciones con el colectivo albanés mayoritario; sin embargo, esa región no recibió una cantidad apreciable de nuevos repatriados. Ello puede achacarse, en parte, al hecho de que las condiciones materiales (sobre todo, las oportunidades de emprender la reconstrucción y de obtener ingresos) no eran generalmente favorables y a que los colectivos egipcios ya asentados habían agotado las posibilidades de asimilación, dado que el sistema de familias de acogida estaba ya sobrecargado"²¹⁹.

67. A pesar de que la situación general de los ashkalíes y los egipcios mejoró en comparación con la de los serbios de Kosovo y los romaníes de habla serbia, durante ese período se registraron pocos regresos espontáneos. Los regresos de los RAE se limitaron, en gran medida, a los traslados que facilitó el ACNUR desde la ex República Yugoslava de Macedonia, que siguieron siendo de un número de personas muy reducido, ya que, en 2001, los RAE que se repatriaron a Kosovo fueron 327. Cabe señalar que los regresos fueron, en su mayoría, a seis municipios tan sólo y que la mayor parte (70%) del total de quienes se repatriaron a Kosovo en ese año lo hicieron durante el período comprendido entre abril y julio, que coincidió con los episodios más graves del conflicto armado interno en la ex República Yugoslava de Macedonia.

68. Por lo que respecta a las demás minorías, los bosnios, croatas y goraníes también vieron limitada, en mayor o menor medida, su libertad de circulación. Las personas pertenecientes a esos colectivos sufrieron hostigamiento y discriminación en grado diverso en lo que respecta al acceso a las oportunidades económicas y los servicios sociales, debido a su procedencia étnica, al problema, relacionado con el anterior, de sus limitaciones lingüísticas y a los malentendidos que llevaba aparejados el hecho de que hablaran una lengua eslava. Esos factores obligaron a muchas personas de esas comunidades a salir de Kosovo²²⁰.

²¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 31 de mayo de 2002, *Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering September 2001 to April 2002)*. http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_09_eng.pdf, párrs. 207 a 209.

²²⁰ *Ibíd.*, párrs. 218 a 220.

69. El fenómeno del desplazamiento de poblaciones minoritarias que abandonaban Kosovo siguió produciéndose en pequeña escala y de manera discreta, pero incesante. Según un informe conjunto de la OSCE y el ACNUR²²¹, "el motivo principal de esas salidas es la seguridad. La preocupación por la seguridad se manifiesta no sólo en el temor por la propia integridad física, sino también en fenómenos más complejos como el del temor a sufrir restricciones que afecten a la libertad de circulación y al acceso a los servicios básicos y las perspectivas de empleo. Habida cuenta de esto, las salidas recientes pueden atribuirse tanto a incidentes particulares de violencia como a la resignación sobrevenida al haber sufrido un período prolongado de formas menos intensas de intimidación y hostigamiento. La falta de optimismo con respecto a la posibilidad de tener un futuro a largo plazo en Kosovo es un factor que pesa, de manera fundamental, en la decisión de marcharse".

70. Debido a la falta de un registro sistemático de las PID que hay en Kosovo y al boicot del Registro Civil de la UNMIK, sólo pudieron obtenerse estimaciones fiables de las cifras de PID que había dentro de Kosovo en abril de 2001. El ACNUR calculó que, además de las 10.800 PID de etnia albanesa de Kosovo procedentes de serbia meridional propiamente dicha, había 10.000 PID de etnia serbia (procedentes de los municipios del sur del río Ibar) en los municipios de Mitrovicë/Mitrovica septentrional, Zubin Potok, Zvecan y Leposavić/Leposaviq; 2.000 PID de etnia serbia en el municipio de Štrpce/Shtërpce (que provenían de los municipios de Prizren y Ferizaj/Uroševac); 2.500 PID de etnia serbia y romaní que estaban en alojamientos colectivos de distintas partes de Kosovo; 8.000 PID de etnia albanesa, sobre todo en el sur del municipio de Mitrovicë/Mitrovica, y 2.500 PID de etnia serbia y romaní dispersos por varios municipios.

71. Sin embargo, a pesar de los continuos atentados contra la seguridad de las minorías, durante junio y septiembre tuvieron lugar algunos regresos espontáneos en pequeña escala, como el de 35 PID serbias de Kosovo, que volvieron a Slivovo (localidad de la región de Prishtinë/Priština), y el de otras 100, aproximadamente, que volvieron al pueblo de Grace, situado en Vushtrri/Vucitrn (Mitrovicë/Mitrovica)²²². En el curso del año 2000, la cifra de los serbios de Kosovo que se repatriaron llegó hasta los 2.000, y la de los albaneses de Kosovo, fue de alrededor de 104.000. En el caso de estos últimos, si bien la gran mayoría (más de 80.000) volvieron voluntariamente, hubo más de 12.500 que se repatriaron a la fuerza²²³. En octubre de 2000, la UNMIK publicó una versión revisada del documento de política sobre la repatriación

²²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 31 de marzo de 2001, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (period covering October 2000 through February 2001)*, párr. 12 http://web.archive.org/web/20020822064748/www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_07_eng.pdf.

²²² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2000, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2000/878, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2000>, párr. 58.

²²³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 13 de marzo de 2001, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2001/218, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2000>, párr. 17.

de los albaneses de Kosovo, en la que se solicitaba que se concediera una moratoria sobre la repatriación forzosa e inducida durante los meses invernales y se animaba a los Estados de asilo a que siguieran concentrándose en las actividades de apoyo para crear condiciones sostenibles que permitieran el regreso²²⁴. En enero de 2001, la OIM ayudó a repatriarse voluntariamente a unas 430 personas y la policía fronteriza de la UNMIK comunicó que alrededor de 530 personas se habían repatriado a la fuerza a Kosovo durante el mes de enero²²⁵. Entre enero y abril de 2001, la OIM ayudó a repatriarse voluntariamente a 2.759 albaneses de Kosovo, mientras que, en el mismo período, la cifra de repatriaciones forzosas se elevó a 2.300²²⁶.

Desplazamiento y regresos entre la segunda mitad de 2001 y la primera de 2002

72. En septiembre de 2001 y abril de 2002, a pesar de la disminución de los asesinatos, incendios premeditados, saqueos y otros delitos de motivación étnica, el principal problema de las minorías de Kosovo siguió siendo la amenaza de violencia física²²⁷. Habida cuenta de que esa preocupación dominante influía en la sensación de seguridad de los individuos y, por ende, en el ejercicio de su libertad de circulación, menoscabó la capacidad que tenían muchas personas pertenecientes a las minorías de procurarse los medios para sustentarse por sí mismas, lo que favoreció que continuaran los desplazamientos e impidió las repatriaciones sostenibles²²⁸. Sin embargo, la cifra total estimada de personas pertenecientes a minorías de Kosovo se mantuvo bastante constante. El miedo continuo a la falta de seguridad ha hecho que pocas minorías hayan vuelto a Kosovo. Al mismo tiempo, menguó el número de personas pertenecientes a minorías que se marcharon²²⁹.

²²⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 15 de diciembre de 2000, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2000/1196, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2000>, párrs. 52 y 54.

²²⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 13 de marzo de 2001, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2001/218, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2000>, párr. 17.

²²⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 7 de junio de 2001, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2001/565, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2000>, párr. 13.

²²⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 22 de abril del 2002, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2002/436, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm>, párr. 21.

²²⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 31 de mayo de 2002, *Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering September 2001 to April 2002)*, http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_09_eng.pdf, párr. 5.

²²⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 31 de Octubre de 2001, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering March 2001 through August 2001)*, http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_08_eng.pdf, párrs. 1 y 2.

73. En este período se asistió a las primeras repatriaciones organizadas de serbios de Kosovo a este territorio. En la segunda mitad de 2001, el ACNUR, la UNMIK, la KFOR y otros asociados facilitaron cuatro repatriaciones organizadas de pequeña envergadura, gracias a las cuales volvieron un total efectivo de más de 175 personas²³⁰.

74. Dejando de lado la ocupación de propiedades y la preocupación por la seguridad, dos de los factores que influyeron en el desplazamiento en ese período fueron la escasa capacidad de asimilación y las ruinosas condiciones en que se hallaban las infraestructuras de los municipios de Kosovo, que hicieron que hubiera muy pocas posibilidades de acoger a esas personas. Se calcula que 98.000 casas que habían sido destruidas o dañadas en 1999 seguían siendo inhabitables en 2001. Si se supone que el tamaño de una familia media es de seis personas, eso significa que puede llegar hasta 600.000 la cifra de personas desplazadas de su hogar originario. Habría que matizar este cálculo aproximado teniendo en cuenta la posibilidad de que algunas personas desarraigadas puedan haber encontrado otras soluciones permanentes y la posibilidad de que otras personas puedan permanecer desplazadas por miedo a la persecución aunque su casa haya quedado intacta²³¹. Como resultado de ello, en abril de 2001, había unas 3.500 personas alojadas en albergues colectivos temporales²³².

75. Según el ACNUR, 997 PID pertenecientes a minorías regresaron a su casa de Kosovo en los primeros meses de 2002; 439 eran serbios de Kosovo. Se calcula que la cifra de personas pertenecientes a minorías que salieron de ese territorio fue de 268²³³.

76. En mayo de 2002, el Representante Especial informó a los donantes acerca de las necesidades económicas del proceso de repatriación, que eran de más de 16 millones de euros, y publicó el "Documento de conceptos sobre el regreso sostenible", cuyo fundamento era el derecho de la persona a regresar al lugar de origen.

²³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 31 de mayo de 2002, *Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering September 2001 to April 2002)*, http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_09_eng.pdf.

²³¹ Comité de los Estados Unidos para los Refugiados, 31 de diciembre de 2002, *World Refugee Survey 2002, Yugoslavia (including Kosovo)*. <http://www.refugees.org/world/countryrpt/europe/yugoslavia.htm>, párr.258.

²³² Consejo de Europa, Comisario para los Derechos Humanos, 16 de octubre de 2002, *Kosovo: The Human Rights Situation and the Fate of Persons Displaced from their Homes, Comm DH (2002) 11*. [http://www.commissioner.coe.int/docs/CommDH\(2002\)11_E.pdf](http://www.commissioner.coe.int/docs/CommDH(2002)11_E.pdf), párr. 19.

²³³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de julio de 2002, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", S/2002/779, <http://www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm>, párr. 34.

Desplazamiento y regresos entre la segunda mitad de 2002 y la primera de 2003

77. La seguridad de los integrantes de las minorías, su libertad de circulación y su acceso a los servicios esenciales siguieron mejorando. Sin embargo, la situación varió considerablemente entre las diversas comunidades y de un lugar a otro; así, la libertad de circulación fue muy reducida en gran parte de la región de Pejë/Pec y sufrió bastantes recortes en las de Prishtinë/Priština y Mitrovicë/Mitrovica. En cambio, las personas pertenecientes a minorías pudieron viajar sin trabas sustanciales por la región de Gjilan/Gnjilane y siguió mejorando la libertad de circulación en la región de Prizren. No obstante, dado el hostigamiento continuo que sufrían las minorías en Kosovo, la posibilidad de que estallara la violencia y el temor que ello engendraba seguían estorbando considerablemente la libertad de circulación en todo el territorio. El hecho de que las autoridades de Serbia y Montenegro no reconocieran las matrículas de Kosovo seguía menoscabando la libertad de circulación de los serbios de Kosovo²³⁴.

78. Durante ese período, la KFOR continuó con su estrategia de "versatilidad", con arreglo a la cual se ha reducido el personal de la KFOR que tuviera asignadas tareas "fijas" -por ejemplo, vigilar los lugares en que hubiera patrimonio amenazado o servir en puestos de control estáticos. En aplicación de esa estrategia de "versatilidad" también se ha reducido la protección permanente a los convoyes de vehículos. Pese a que siga ofreciendo escolta a los autobuses o convoyes en algunas zonas, como las de Pejë/Pec y Prizren, la KFOR, por lo general, ha reducido la estrecha protección que prestaba a los convoyes de vehículos y se concentra, exclusivamente, en garantizar la seguridad de las carreteras. La policía de la UNMIK ha empezado a recortar sus servicios de escolta gradualmente, y el SPK ha pasado a encargarse de los servicios que aún se consideran necesarios. Se han mantenido algunos servicios de transporte dirigidos expresamente a los residentes que pertenezcan a minorías. La línea de autobuses para funcionarios, el tren de la UNMIK "libertad de circulación" y las redes de autobuses humanitarios siguen funcionando. Se calcula que el 15 % de las minorías siguen necesitando servicios de transporte especiales para desplazarse a su lugar de trabajo²³⁵.

79. Los líderes políticos de Kosovo expresaron su firme oposición al desmantelamiento de los dispositivos estáticos de seguridad de la KFOR. Sin embargo, muchas personas pertenecientes a las propias minorías entendieron, en general, las razones a las que obedecía la revisión de las medidas de seguridad y aceptaron, de manera paulatina, que la novedad no ponía en peligro su seguridad²³⁶. Sin embargo, la exigencia de los serbios de Kosovo de que se adoptaran medidas

²³⁴ Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), 15 de diciembre de 2003, *2004 Strategy for Sustainable Returns*.

²³⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 15 de octubre de 2003, "Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", <http://ods-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/562/93/IMG/N0356293.pdf?OpenElement>, párrs. 7 y 8.

²³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, marzo de 2003, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering May 2002 to December 2002)*. http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities/min_rep_10_eng.pdf.

de seguridad más numerosas y más eficientes indujo a la KFOR y la UNMIK a reevaluar y mejorar la seguridad de algunos lugares. Las escoltas de los autobuses de la línea humanitaria, que se habían recortado hasta situarse en un 15 %, se habían aumentado otra vez hasta el 26 %²³⁷.

80. El ACNUR calculó que había un total de 22.000 "PID pertenecientes a minorías", es decir, personas pertenecientes a una "comunidad que vive en situación de inferioridad numérica con respecto a las comunidades que la rodean". Sin embargo, esa cifra era fruto de un cálculo estimativo y no se basaba en ningún registro ni censo²³⁸. Según las estadísticas oficiales, en noviembre de 2002, había, como mínimo, 1.744 PID pertenecientes a las minorías no albanesas que continuaban alojándose en albergues colectivos temporales, entre ellas 796 de etnia serbia y 651 de etnia romaní, así como unas 2.450 de etnia albanesa.

81. Del análisis de las estadísticas realizadas por el ACNUR con respecto al regreso de las minorías se desprende que el grado de seguridad física y de libertad de circulación varía dependiendo de la minoría de que se trate y de su ubicación y que éstos han sido los factores fundamentales que han afectado al ritmo de regreso. Los 2.741 regresos registrados de personas pertenecientes a minorías a su lugar de origen en 2002 superaron el número de regresos anuales registrados hasta entonces. En contraste con el año 2000, en que 1.906 personas habían regresado a su lugar de origen, casi todas ellas serbios de Kosovo que volvían a enclaves monoétnicos, los regresos que se produjeron en 2002 fueron más variados en cuanto a la etnia y las regiones. Sin embargo, es posible que los datos estadísticos hayan inducido a engaño en cierta medida, en cuanto que señalan unas mejoras de la situación mucho mayores de las que en realidad habían tenido lugar. Hay que interpretar el incremento de los regresos de 2002 a la luz de la tendencia general al descenso, sobre todo entre los serbios de Kosovo, que se había experimentado el año anterior. Fueron muchos los factores que contribuyeron a ese descenso; por ejemplo, los ataques violentos contra las minorías en los años 2000 y 2001 y la inestabilidad creada en la región por los conflictos que había en la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia meridional. Otro factor determinante fue la saturación de los enclaves monoétnicos, en los cuales, además de haberse instalado los repatriados que tenían su hogar allí, habían buscado refugio un gran número de PID. Las familias de serbios de Kosovo desplazadas de esos lugares han seguido regresando. Estimuló el regreso la seguridad que proporcionaban esas concentraciones de serbios de Kosovo. Cabe señalar que esos lugares monoétnicos a los que habían regresado los serbios de Kosovo eran pueblos monoétnicos o partes independientes, ocupadas por serbios de Kosovo, de pueblos o ciudades donde había mezcla étnica en la época anterior al conflicto. Así pues, la preocupación constante y justificada por la seguridad, la preferencia por regresar a zonas en que hubiera una concentración de familias serbias y la necesidad que se sentía de que la KFOR, la policía de la UNMIK o el SPK vigilaran las

²³⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 15 de octubre de 2003, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo", <http://ods-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/562/93/IMG/N0356293.pdf?OpenElement>, párrs. 7 y 8.

²³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Map: Estimate of refugees and displaced persons still seeking solutions in South Eastern Europe*, 1º de Julio de 2005.

condiciones de seguridad explican por qué la mayoría de los serbios de Kosovo regresaron a zonas monoétnicas en lugar de a zonas mixtas. Por tanto, puede decirse, sin temor a equivocarse, que las condiciones de seguridad determinan el lugar y el ritmo de regreso²³⁹.

82. Esa fue la pauta que se observó en la región de Pejë/Pec, cuya distribución demográfica en la época anterior al conflicto se había caracterizado por que la mayoría de las comunidades de serbios de Kosovo estaban bastante separadas de las demás comunidades étnicas, tanto físicamente como en términos de relaciones. Cuando hubo regresos a la región, la población serbia que volvía reprodujo la pauta de asentamientos serbios anterior al conflicto y se instaló en enclaves o pueblos monoétnicos. En el conocido regreso al valle de Osojan/Osojane, en el término municipal de Istog/Istok, los que regresaron permanecieron aislados y reprodujeron, así, la situación anterior al conflicto. Asimismo, ese aislamiento les obligó a depender fuertemente de los servicios de seguridad y escolta de la KFOR. Esos dispositivos de seguridad limitaron la libertad de circulación de los repatriados y su acceso a los servicios esenciales, así como a las oportunidades de empleo que se les ofrecían fuera del pueblo. La preocupación por la seguridad de quienes habían regresado se agudizó cuando algunos pensionistas del citado lugar fueron atacados en la ciudad de Pejë/Pec en octubre de 2002. Ello contrasta con el regreso a los dos pueblos monoétnicos vecinos de Bica/Biqë y Grapc/Grabac, del término municipal de Klinë/Klina. Inmediatamente después del regreso, la determinación de los repatriados de entablar relaciones con los pueblos albaneses vecinos se vio facilitada por el hecho de que los controles de seguridad de la KFOR fueran menos rigurosos. Las relaciones iniciales, que habían sido positivas, tendieron a empeorar. No sólo disminuyó el contacto, sino que también hubo situaciones que pusieron en peligro la seguridad.

83. Por lo que respecta a las personas de etnia no serbia, como los RAE de Kosovo, éstas regresaron, en su mayoría a comunidades mixtas de todo el territorio. Por ejemplo, los ashkalíes de Kosovo volvieron a las localidades de Magura, Mala Dobraja y Prishtinë/Priština, situadas, todas ellas, en la región de esta última localidad. También hubo personas de etnia no serbia que regresaron a zonas étnicamente separadas dentro de comunidades mixtas, por ejemplo a los cinco municipios de la región de Pejë/Pec. Los regresos a las zonas donde había mezcla étnica exigieron que el SPK y la UNMIK intensificaran su labor de vigilancia. A pesar de los largos e intensos preparativos y de la alentadora participación de los funcionarios locales, los regresos produjeron incidentes de seguridad de los que fueron víctimas tanto la comunidad minoritaria residente como los repatriados. Un buen ejemplo de ello fue la vuelta de los ashkalíes a la ciudad de Vushtrri/Vucitrn, donde tuvieron lugar graves incidentes en 2002.

84. Los constantes problemas de seguridad que entrañaban todos los regresos subrayaron que era prioritario adoptar medidas de fomento de la confianza y el diálogo interétnico, a fin de conseguir unos niveles mínimos de estabilidad antes de que se produjeran los regresos. Cuando falta ese diálogo, las condiciones de seguridad y la libertad de circulación siguen planteando dificultades y, entonces, se depende mucho de la KFOR y de la policía de la UNMIK, como ha ocurrido en Osojan/Osojane. Cuando no van respaldados por un esfuerzo de reconciliación

²³⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, marzo de 2003, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering May 2002 to December 2002)*, pág. 26.

intenso, esos regresos dejan a la comunidad vulnerable a la violencia o al hostigamiento en cuanto las tropas o las fuerzas de policía internacionales se recortan por debajo de cierto nivel.

85. Cuando quedan sin resolver las cuestiones de seguridad, los movimientos de regreso tienen pocas posibilidades de ser sostenibles. Por ejemplo, hubo otro caso en el que el regreso espontáneo del primer grupo de 26 albaneses de Kosovo a su pueblo, Donja Bitinja/Bitanja e Ultë, que era monoétnico pero estaba totalmente abandonado y se hallaba situado en el término municipal de Štrpce/Shtërpce, la mayoría de cuya población eran serbios de Kosovo, tropezó con una fuerte oposición inicial por parte de los habitantes del pueblo serbio vecino que llevaba el mismo nombre. La inquietud por la seguridad de ambas comunidades indujo a la KFOR polacoucraniana a restringir temporalmente la libertad de circulación dentro del pueblo y en sus alrededores. Las organizaciones internacionales intervinieron para que se permitiera a las PID albanesas de Kosovo ejercer su derecho a regresar. De resultas de ello, la KFOR accedió a mantener unos dispositivos de seguridad que fueran efectivos, pero menos restrictivos. Simultáneamente, los repatriados tomaron la iniciativa de entablar un diálogo con los serbios de Kosovo.

86. En noviembre de 2002, en una reunión de coordinación de donantes celebrada en Bruselas, la UNMIK presentó su *Manual de regreso sostenible* de 2003, en el que se recalca la necesidad de adoptar un planteamiento comunitario de base y que se centraba en una serie de proyectos multisectoriales en los que participaría toda la comunidad. En el mismo mes, se creó el Grupo de trabajo sobre el retorno, compuesto por personal de la UNMIK, la KFOR, el ACNUR y las instituciones provisionales y que se encargaría de garantizar la aplicación efectiva y coherente de las normas de regreso por parte de todas las instituciones, así como de ejercer labores de apoyo y supervisión de alto nivel por lo que respecta al proceso de regreso²⁴⁰.

Desplazamiento y regresos entre la segunda mitad de 2003 y la primera de 2004

87. La segunda mitad de 2003 se caracterizó por los ataques violentos, en los que hubo incluso tiroteos, cuyas víctimas fueron personas pertenecientes a la comunidad serbia de Kosovo, así como agentes del orden público de la UNMIK. La policía de la UNMIK y la KFOR estrecharon las medidas de seguridad en esas zonas después de los incidentes y siguieron investigando los delitos. Aunque no quepa suponer que todos esos delitos fueran de carácter interétnico, no cabe duda de que influyeron sensiblemente en la sensación de inseguridad de los serbios de Kosovo e indujeron a otras minorías a comportarse de manera discreta para no llamar la atención. A pesar de que las protestas por los incidentes ocurridos en las comunidades serbias de Kosovo fueron pacíficas en su mayoría, hubo casos de intimidación y hostigamiento en las comunidades de albaneses y serbios de Kosovo, así como en otras comunidades. El aumento de la sensación de inseguridad después de los incidentes violentos mermó la confianza de las minorías. Muchos exigieron que se restituyeran las escoltas de seguridad en lugares en que, gracias a la mejora de las condiciones de seguridad, se las había suprimido. Asimismo, la KFOR y la policía de la UNMIK también recibieron más peticiones de servicios de escolta para las escuelas. En algunos lugares, los padres se negaron a enviar a sus hijos a clase sin escolta. El incremento de la tensión

²⁴⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 29 de enero de 2003, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, (S/2003/113) <http://ods-ddsny.un.org/doc/>.

y las consiguientes peticiones de los serbios de Kosovo de que se adoptaran medidas de seguridad más rigurosas y eficientes indujeron a la KFOR y a la UNMIK a reexaminar las condiciones de seguridad de varios lugares y a reforzar sus medidas. Varios servicios de transporte especial para los residentes de minorías siguieron funcionando; por ejemplo, la línea de autobuses para funcionarios, el tren de la UNMIK "libertad de circulación" y las redes de servicios de autobuses humanitarios²⁴¹.

88. Pese a que el aumento del miedo de la comunidad serbia de Kosovo y de otras comunidades minoritarias llevó a aplazar, en numerosas ocasiones, las actividades de regreso, no hubo cancelación, propiamente dicha, de ningún proyecto, lo que constituyó una invitación al optimismo durante un período que, por lo demás, había sido desalentador. Asimismo, los indicios anecdóticos relacionados con determinados regresos señalaban que es posible que muchas personas hubieran postergado la decisión con respecto a su regreso a Kosovo, pero que habían sido pocas las que habían tomado una decisión decididamente negativa a raíz de la oleada de delincuencia de agosto. Sin embargo, dada la avanzada época del año en que se habían cometido esos delitos, la postergación de las decisiones significó, a fin de cuentas, que muchas de las personas que se habían planteado volver en 2003 aplazaran su regreso.

89. Durante 2003, un total de 3.629 personas volvieron a comunidades en las que se encontraban en minoría; entre ellas, se contaban 1.487 serbios de Kosovo, 1.387 RAE, 377 bosnios, 133 goraníes y 245 albaneses de Kosovo²⁴².

90. La erupción de manifestaciones multitudinarias que se produjo en marzo de 2004 azuzó la violencia interétnica y los disturbios civiles en una escala que no se había visto desde 1999. La violencia se propagó, con rapidez, por todas las regiones de Kosovo, lo que dio lugar al desplazamiento de personas de todas las comunidades minoritarias. Cabe señalar que la violencia se dirigió, de manera principal y sistemática, contra los integrantes de comunidades minoritarias que no se habían desplazado en los últimos cinco años, aunque también hubo ataques directos contra personas repatriadas. Los serbios de Kosovo fueron el blanco principal de esa violencia interétnica y 3.400 personas de esa etnia solicitaron refugio en los campamentos de la KFOR, edificios públicos o alojamientos de particulares. Asimismo, varios incidentes graves de seguridad afectaron a los RAE. Los incidentes afectaron, en particular, a la ciudad de Vushtrri/Vucitrn, cuyo barrio ashkalí sufrió ataques sistemáticos en toda su extensión, con casas incendiadas y saqueos. También algunas comunidades y familias albanesas que se hallaban en condición de minoría en los municipios septentrionales sufrieron atentados contra su seguridad. Por último, aun cuando los bosnios y goraníes no sufrieran ataques directos, algunos se sintieron lo suficientemente en peligro como para evacuar su hogar por voluntad propia, a manera de precaución, o como para que la policía los evacuara a lugares más seguros. Los agentes del orden público y los dirigentes políticos no consiguieron detener la violencia con prontitud y los

²⁴¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 15 de octubre de 2003, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (S/2003/996) <http://ods-ddsny.un.org/doc/>.

²⁴² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 26 de enero del 2004, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (S/2004/71) <http://ods-ddsny.un.org/doc/>, párr. 31.

tres días de disturbios arrojaron, según las informaciones iniciales, el resultado de 19 civiles muertos y más de 950 heridos; tanto los muertos como los heridos pertenecían a etnias diversas. Aproximadamente 730 casas pertenecientes a minorías sufrieron desperfectos o fueron destruidas, así como 36 iglesias, monasterios, lugares religiosos y edificios públicos que prestaban servicio a minorías. Al 23 de marzo, habían quedado desplazados, a consecuencia de los disturbios, un total de 4.100 serbios, RAE y albaneses de comunidades minoritarias²⁴³.

Desplazamiento y regresos entre la segunda mitad de 2004 y la primera de 2005

91. Pese a que las condiciones de seguridad cotidianas se estabilizaron después de los tumultos de marzo, los serbios de Kosovo y las personas pertenecientes a otras minorías siguieron siendo objeto de amenazas graves a su integridad y seguridad, debido a su etnia. En algunas regiones, los serbios de Kosovo viajaban a través de las zonas en que hubiera una mayoría de albaneses de Kosovo sólo si iban escoltados o en servicios especiales de transporte, mientras que, en otras zonas, utilizaban vehículos que llevaban matrícula con el indicativo KS para realizar los viajes habituales y pedían que se los escoltara cuando hacían viajes en que llamaban más la atención.

92. A raíz de los acontecimientos de marzo, se redujo sensiblemente la tasa de regresos, y la seguridad y sostenibilidad de éstos siguió siendo precaria. Al 24 de septiembre del 2004, 2.288 personas que habían sido desplazadas a raíz de los episodios violentos de marzo no habían regresado a su casa todavía. Al 31 de agosto, el número de personas pertenecientes a minorías que habían vuelto a Kosovo en 2004 era de 1.300. El ritmo de regreso de 2004 fue sustancialmente inferior al de 2003 y el número de regresos a finales de agosto equivalía a un escaso 40% del total de los que había habido el año anterior en el mismo período. Los episodios violentos de marzo habían tenido un efecto particularmente negativo en el regreso a las ciudades: los únicos proyectos importantes de regreso a zonas urbanas que se hallaban en curso en ese momento eran los de los romaníes y egipcios de Kosovo. También había proyectos en curso de regreso a zonas urbanas en los municipios de Pejë/Pec y Klinë/Klina. Se llevaron a cabo proyectos de esa índole en dos municipios que no habían tenido regresos organizados importantes hasta 2004 (Ferizaj/Uroševac y Gjakovë/Djakovica)²⁴⁴.

93. En abril de 2005, seis años después de que terminara el conflicto, de un total aproximado de 250.000 PID, sólo se había registrado el regreso de 12.700 personas pertenecientes a minorías, es decir, el regreso de PID a zonas en las que su grupo constituía minoría o a asentamientos en los que constituía mayoría pero había problemas que hacían necesaria su protección²⁴⁵. Aunque las condiciones de seguridad y la eficiencia de la administración para

²⁴³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 13 de agosto de 2004, *UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/>.

²⁴⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de noviembre de 2004, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html>.

²⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Kosovo, 30 de abril de 2005, *Minority returns from internal and external displacement by region*, cuadro 1.

proteger los derechos de las minorías habían mejorado desde 1999, sólo pudieron regresar un pequeño número de desplazados. Las razones principales de esa cifra tan baja de regresos fueron la precariedad de las condiciones de seguridad, ya fuera real o figurada; la limitación de la libertad de circulación y del acceso a los servicios sociales; la falta de perspectivas económicas, y la ocupación de casas y la usurpación de tierras. Asimismo, la incertidumbre con respecto al estatuto definitivo de Kosovo había repercutido desfavorablemente en los desplazamientos y los regresos. Era difícil esperar que las minorías étnicas, y los serbios de Kosovo en particular, tomaran una decisión bien informada y definitiva con respecto a su regreso a ese territorio. Existe la opinión generalizada de que no habrá un número considerable de regresos hasta que no se adopte una decisión con respecto al estatuto de Kosovo y las PID tengan la oportunidad de verificar cómo evolucionan la política, la economía y las condiciones de seguridad en los meses siguientes a esa decisión.

94. La mayor parte de los regresos fueron a las zonas rurales en que se hallaban el grueso de las personas de etnia serbia restantes, lo que hace más acuciante la necesidad de facilitar el acceso a la tierra y recuperarla, a fin de garantizar la autonomía de las PID. El hecho de que el primer regreso de serbios a una ciudad, la de Klinë/Klina, no tuviera lugar hasta marzo de 2005 y de que se lo considerara como un logro significativo constituye un ejemplo de los obstáculos que se oponen al regreso a las zonas urbanas. El ACNUR señala que la inmensa mayoría de los regresos serbios han sido a comunidades exclusivamente serbias y a zonas en que habitaban minorías que mantenían una relación mínima con las personas de etnia albanesa, de lo que se desprende que no sólo son bajas las cifras de regresos sino que no indican que se haya conseguido un verdadero progreso en cuanto a crear un Kosovo multiétnico, ya que la mayoría de los repatriados viven casi separados del resto de la sociedad y de las instituciones de Kosovo. Hay que hacer más mejoras sustanciales para favorecer la vuelta de los desplazados, con independencia de su lugar de procedencia y de su etnia. Las perspectivas de regreso varían considerablemente según las regiones, incluso dentro de cada región y entre los diversos grupos étnicos. En algunos lugares, las PID y los refugiados que tenían muchos deseos de regresar lo hicieron poniéndose en contacto con los ayuntamientos y con las comunidades de acogida. En otros lugares, se requerirán más esfuerzos y más tiempo para restablecer el diálogo y obtener la ayuda de las comunidades de acogida²⁴⁶.

Política de regresos de la UNMIK

95. A finales de 2001, la UNMIK creó la Oficina para el Retorno y las Comunidades, que se encargaría de responder al creciente interés por el regreso de las minorías a Kosovo y a las crecientes oportunidades a ese respecto. En agosto de 2005, la citada oficina se unió con la Oficina de Asuntos Comunitarios para constituirse en la Oficina de las Comunidades, Retornos y Asuntos de las Minorías. Esta oficina vela por que los regresos se planteen de manera minuciosa y coherente, proporciona un punto de contacto para que los donantes faciliten el acceso a la información y a los mecanismos de regreso y proporciona también información sobre las prioridades de estos proyectos. Asimismo, proporciona un lazo más directo con las autoridades competentes y las partes interesadas (por ejemplo, las PID) en la propia Serbia, gracias al respaldo que presta la Oficina de Enlace de la UNMIK en Belgrado.

²⁴⁶ *Ibíd.*

96. En marzo de 2003, la UNMIK y el ACNUR publicaron el *Manual de regreso sostenible*, una guía en que se explicaban, paso a paso, las normas y los mecanismos del proceso de retorno. El *Manual* se ha distribuido en todo Kosovo y ha constituido una ayuda para todas las personas que participan en el proceso de retorno. En julio de 2005, el Representante Especial, Sr. Søren Jessen-Petersen, y el Primer Ministro, Excmo. Sr. Bajram Kosumi, dieron a conocer el marco estratégico sobre las comunidades y el retorno de 2005 en la primera reunión de alto nivel del Grupo de trabajo sobre el retorno. El marco estratégico tiene por objeto trazar "el itinerario del proceso de retorno y se articula en torno a tres esferas prioritarias principales: la promoción de la seguridad y de la libertad de circulación, la creación de condiciones sostenibles para los regresos y el incremento del apoyo institucional a éstos"²⁴⁷.

97. En el *Manual de regreso sostenible* se exponen los objetivos, los principios y el proceso por los que se regirá el retorno de las personas desplazadas fuera de Kosovo. Su idea central es la de hacer hincapié en el individuo durante el proceso, promover un planteamiento basado en los derechos y, en último término, garantizar el ejercicio efectivo del derecho individual a un regreso sostenible.

98. A fin de evitar que se produzcan regresos multitudinarios, poco preparados o mal preparados y que los repatriados queden expuestos a sufrir penurias y posibles peligros, la UNMIK y el ACNUR han propuesto que se adopte un planteamiento que se basa en los dos puntos siguientes: 1) ponerse en contacto con las PID y los refugiados y ofrecerles información apropiada y realista acerca de las condiciones de Kosovo y mejorar, al mismo tiempo, esas condiciones para permitirles regresar y 2) procurar que las condiciones en el terreno en que vivan los repatriados sean sostenibles, por ejemplo fomentando su integración en la sociedad de Kosovo.

99. Atendiendo al mandato que se le encomienda en la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad²⁴⁸, la UNMIK se ocupa de los regresos organizados al lugar de origen, ya que es la solución permanente óptima del desplazamiento. Por consiguiente, los recursos se concentran en mejorar las condiciones en el lugar de origen. Hay un documento de conceptos de la UNMIK en el que se explica lo siguiente: "el papel de la UNMIK o de cualquier autoridad gubernamental no es el de ordenar cuáles serán los lugares de regreso ni dictar a las PID y a los refugiados cómo y cuándo podrán regresar, sino facilitar la mejora de las condiciones para que las PID y los refugiados tengan la oportunidad de ejercer el derecho a decidir individualmente sobre su regreso. [...] Los regresos no son un proceso que responda a un impulso político, sino que dependen primordialmente de la elección de la persona que decida volver; [...] [la] selección de los lugares de regreso habrá de basarse en los deseos expresos de las PID de regresar a su lugar

²⁴⁷ Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), 19 de julio de 2005, el Representante Especial y el Primer Ministro dan a conocer el marco estratégico sobre las comunidades y el retorno
[http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/DCA259D92AFC9F4AC12570440028073F/\\$FILE/pr1394.pdf](http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/DCA259D92AFC9F4AC12570440028073F/$FILE/pr1394.pdf).

²⁴⁸ Resolución 1244 (1999), preámbulo, párrafos 9 c) y 11 k) de la parte dispositiva y párrafo 4 del anexo 2. Marco Constitucional: Preámbulo, cap. 3, art. 3, párr. 4.

de procedencia, no en consideraciones políticas . [...]”²⁴⁹. Sin embargo, aunque la UNMIK comprende la posibilidad de que los desplazados prefieran no regresar al mismo lugar de Kosovo del que fueron obligados a marcharse, sigue dando prioridad a los regresos al lugar de origen, a fin de procurar que se cumpla el objetivo a largo plazo de promover una sociedad multiétnica en Kosovo y de evitar politizar la grave situación de miles de desplazados.

100. En el *Manual* se describen varias estructuras de ámbito tanto local como central. El Grupo de Trabajo sobre el retorno desempeña un papel fundamental en cuanto a garantizar la coordinación de las medidas de regreso que adopten la UNMIK, las instituciones provisionales, el ACNUR y la KFOR, y el apoyo a dichas medidas. Habida cuenta de las muchas dificultades que se oponen al retorno de las minorías, el Grupo de Trabajo sigue siendo esencial para garantizar que se conceda prioridad y respaldo político al proceso de retorno.

101. Según se lo describe en el *Manual*, el proceso de retorno comienza con la verificación de que el deseo de regresar de las PID y los refugiados es auténtico, voluntario y se basa en información fidedigna. Ello puede surgir de toda una variedad de factores, como por ejemplo de las personas que hayan permanecido en su lugar de origen y las PID que se hayan visto desplazadas a una zona cercana a su hogar originario, o de las asociaciones de PID y de refugiados o de los medios de difusión.

102. Un medio particularmente efectivo de verificar el deseo de regresar son las visitas informativas directas que coordina el ACNUR, que tienen por objeto informar a los residentes desplazados, en el lugar al que se los ha desplazado, de la situación que hay en su lugar de origen en ese momento, lo que les permite plantearse, de manera más informada, la posibilidad de volver, y las visitas de observación, que tienen por objeto ofrecer a los desplazados la oportunidad de determinar sus posibilidades teniendo en cuenta la situación de su municipio en ese momento. Se invita a los desplazados a visitar la casa en que vivían antes del conflicto, como parte de una gira organizada en la que se garantizan la seguridad y el transporte, se celebran reuniones informativas y se mantienen reuniones oficiosas con los antiguos vecinos. Ambas clases de visita son instrumentos esenciales para abrir el diálogo entre las PID y los refugiados, por un lado, y las comunidades de acogida, que incluyen a las instituciones municipales, por otro.

103. Los contactos entre las PID o los refugiados y su municipio de origen se llevan a cabo, sobre todo, mediante la participación de aquéllos en grupos de trabajo municipales. Esos grupos se han creado como órganos municipales encargados de impulsar y coordinar el proceso de retorno y siguen estando compuestos por las autoridades locales, los representantes de las PID y los representantes de todas las organizaciones locales e internacionales que respaldan ese proceso.

104. En su condición de foros de coordinación local de los proyectos de regreso, los grupos de trabajo municipales proporcionan una oportunidad a todos quienes participan en el proceso de regreso (PID y refugiados, comunidades de acogida, interlocutores municipales, el ACNUR, la UNMIK, la KFOR, la policía civil de la UNMIK y el SPK y las ONG), para que lleven a cabo lo siguiente: a) relacionarse e intercambiar información sobre las necesidades que entrañan los

²⁴⁹ Documento de conceptos de la UNMIK, 1 a 4.

regresos; b) determinar todos los obstáculos que puedan menoscabar la sostenibilidad del regreso, sobre todo los obstáculos materiales (por ejemplo, litigios de propiedad no resueltos, escasas oportunidades de procurarse unos medios de subsistencia, etc.) y las dificultades inherentes a la situación (por ejemplo, la falta de libertad de circulación, la falta de acceso a los servicios públicos debido al clima de discriminación, etc.); y c) abordar esos obstáculos mediante una estrategia con arreglo a la cual se elaborarán documentos de conceptos para exponer las necesidades del proceso de regreso que hayan quedado definidas.

105. En los documentos de conceptos que elaboran las ONG y los ayuntamientos como resultado de los debates de los grupos de trabajo municipales se deberían tratar las diversas necesidades que habrán de satisfacerse en los proyectos de regreso, entre las que figuran las siguientes: a) ayuda para encontrar vivienda, reconstruirla o recobrarla; b) infraestructuras; c) creación de empleo y obtención de ingresos; d) acceso a los servicios públicos y comunitarios; y e) diálogo interétnico e integración en la comunidad. Hasta 2004, los documentos de conceptos aprobados por los grupos de trabajo municipales se remitían a la instancia central para que los examinara una junta compuesta por los asociados principales, entre los que se contaban la UNMIK, el ACNUR, la OSCE y las ONG. La comunidad internacional y los donantes, sobre todo, han alentado y respaldado, cada vez más, el aumento de la participación de las PID y las asociaciones de PID en la labor de los mecanismos locales de regreso. Sin embargo, sigue habiendo margen considerable para hacer mejoras en lo que respecta a la aceptación, por parte de las estructuras locales, de la participación de las PID en el proceso de regreso.

106. En el momento de redactarse el presente documento, casi todos los grupos de trabajo municipales han pasado a depender de los presidentes de la Asamblea Municipal de las instituciones provisionales, lo que ejemplifica, con claridad, que los municipios desempeñan un papel central mucho más enérgico en el proceso de regreso. La función de los Presidentes de la Asamblea Municipal ya ha quedado establecida firmemente en los grupos de trabajo municipales. En el último año, sobre todo, el papel de los ayuntamientos ha pasado de ser uno de respaldo político a otro de participación en las operaciones, que no ha dado resultados cuantificables significativos hasta la fecha.

107. Al instituirse, a principios de 2005, el Ministerio para el Retorno y las Comunidades (MRC), se revisó el proceso de examen por parte de la instancia central para que las instituciones provisionales participaran de manera más directa. La reestructuración consiguiente causó una demora apreciable en el examen de 27 documentos de conceptos que habían elaborado las ONG, los ayuntamientos y las asociaciones de PID. La desaprobación general que, hasta aquella fecha, habían mostrado las partes interesadas hacia el proceso de regreso se debía, sobre todo, al largo período de tiempo que transcurría entre la verificación de la solicitud de regreso, la redacción del documento de conceptos y la realización concreta del proyecto de regreso. Se prevé que, gracias al marco estratégico sobre las comunidades y el retorno que se está elaborando, se abrevie y simplifique el proceso de regreso.

108. Mediante el trazado de unas estrategias municipales de retorno y el nombramiento de unos funcionarios municipales encargados del retorno, se pretendía también fortalecer la participación de los ayuntamientos en el proceso de regreso y evolucionar hacia un desarrollo comunitario general. Con arreglo al Plan de Aplicación de las Normas para Kosovo, todo ayuntamiento tendrá que nombrar a un funcionario encargado del retorno, trazar (y aplicar de manera efectiva)

una estrategia municipal de retorno y, en última instancia, responsabilizarse de los regresos y de la creación de un clima de tolerancia y seguridad para todas las comunidades. Así pues, se prevé que las estrategias municipales de retorno, que deberán ser aprobadas por los citados funcionarios, proporcionen un marco para las actividades de retorno de los grupos de trabajo municipales en el que consten tanto los objetivos municipales generales como las actividades concretas que guarden relación con los regresos. Todo ello se justifica por la necesidad de velar por que las estrategias municipales de retorno sean transparentes y coherentes en lo que respecta a los proyectos de regreso, la coordinación de las medidas de regreso de las partes interesadas y la determinación de las necesidades, los recursos y la asistencia técnica en materia de integración comunitaria. En noviembre de 2005, se habían aprobado las estrategias municipales de retorno de 26 ayuntamientos y algunas de éstas habían sido aprobadas también (o en cambio) por la Asamblea Municipal, y 28 ayuntamientos habían nombrado a los funcionarios encargados del retorno.

109. Por lo que respecta a la calidad y el contenido de las estrategias, se comprobó que había que hacer mejoras considerables en algunas esferas. Sobre todo al principio, muchas de las estrategias municipales de retorno eran de contenido general. En ellas se enunciaban, de manera expresa, los derechos y los principios relativos al regreso y se exponían unos objetivos a largo plazo muy generales, pero faltaba un plan de ejecución con un plazo concreto y con una referencia a datos precisos sobre la demanda y los recursos, lo que hacía que algunas estrategias fueran más declaraciones de apoyo al retorno que planes operativos concretos. Un problema, señalado frecuentemente por las PID y sus asociaciones, era que no se les daba cabida en la elaboración de las estrategias municipales de retorno. En muchos casos, la falta de datos cuantitativos y cualitativos precisos sobre los desplazados, dio lugar a apreciaciones falsas con respecto a la posible demanda de regresos y, por ejemplo, se hizo caso omiso, en gran medida, de los regresos a zonas urbanas. La politización del lenguaje y el empleo de expresiones de odio en algunas estrategias municipales de retorno desvirtuaron el valor de esos documentos, que, según lo previsto, tenían que "formar parte de un planteamiento general para crear un clima de tolerancia y seguridad para todas las comunidades"²⁵⁰. Por último, la mayoría de los ayuntamientos elaboraron sus estrategias sin tener en cuenta los recursos y la capacidad disponibles para ejecutar, en la práctica, los proyectos, y sin haber localizado a ningún donante de antemano.

110. En 2005, la protección del regreso de las comunidades y las minorías cobró más importancia dentro del programa político interno del territorio, lo que llevó a crear el nuevo Ministerio para el Retorno y las Comunidades²⁵¹. El Gobierno y la mayoría de los ayuntamientos han incrementado sensiblemente el respaldo oficial a los regresos y han puesto en marcha un ambicioso programa de divulgación dirigido a fortalecer y apoyar la libertad de circulación, los regresos, el diálogo y la tolerancia. Los datos son incompletos, pero, en 2005, 14 ayuntamientos, como mínimo, participaron en visitas a lugares de regreso, visitas de las PID a cementerios, visitas de observación y visitas informativas.

²⁵⁰ UNMIK *Municipal Returns Strategy Policy Paper*.

²⁵¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 1º de junio de 2005, *Global Report 2004: Serbia and Montenegro*
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=PUBL&id=42ad4dbe0&page=home>.

111. El Primer Ministro, los demás ministros y muchos dirigentes municipales se han ocupado activamente del caso de las PID. Por primera vez, los ministros han visitado a PID y refugiados en Kosovo, Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia, y el Ministro para el Retorno y las Comunidades (un serbio de Kosovo) y el Ministro de las Administraciones Locales (un albanés de Kosovo) han efectuado visitas conjuntas. El Primer Ministro y 23 ayuntamientos (todos con mayoría de albaneses de Kosovo) aprobaron, el 25 de febrero de 2005, una declaración conjunta en la que se instaba a los desplazados a regresar y a la mayoría de la población a aceptar y desempeñar sus responsabilidades especiales con respecto a las minorías y a la protección de los derechos de propiedad y a la restitución de las propiedades que hubieran ocupado ilegalmente. El primer regreso a una zona urbana fue el de los serbios de Kosovo que volvieron a Klinë/Klina, con el respaldo del Primer Ministro y del Presidente de la Asamblea Municipal²⁵². Aunque el grado de participación municipal en el proceso de retorno ha aumentado apreciablemente, la mayoría de los ayuntamientos carecen, todavía, tanto de la capacidad como de la voluntad política de responsabilizarse plenamente del retorno de las minorías²⁵³.

Regresos forzosos

112. La mayoría de quienes se marcharon de Kosovo en la primera parte de los años noventa optaron por quedarse en los países anfitriones a la espera de que la situación evolucionara. Sin embargo, esos países pronto llegaron a la conclusión de que los ciudadanos de Kosovo que no hubieran adquirido el derecho legal indiscutible de permanecer en ellos deberían volver a su territorio, habida cuenta de que ya no corrían peligro de ser perseguidos políticamente y de que, gracias a los ingentes esfuerzos que había hecho la comunidad internacional para reconstruir Kosovo, tenían pocos motivos para quedarse en el país anfitrión por razones humanitarias. Fue entonces cuando algunos ciudadanos de Kosovo afirmaron que pertenecían a grupos minoritarios que no podían regresar en condiciones de seguridad o alegaron razones médicas como impedimento para ello.

113. Ya a finales de 1999 y principios de 2000, algunos países anfitriones, sobre todo los que albergaban a numerosos ciudadanos de Kosovo, como Alemania y Suiza, empezaron a imponer el regreso forzoso a Kosovo en pequeña escala. A fin de que el proceso se desarrollara de manera ordenada y de evitar el retorno forzoso de personas que siguieran necesitando protección internacional, la UNMIK concertó, en 1999 y 2000, sendos memorandos de entendimiento con dichos países. Ulteriormente, en noviembre de 2004, firmó otro memorando con Suecia. También suscribió otro memorando con Alemania, en marzo de 2003, que versaba concretamente sobre las modalidades de regreso de un número reducido de ashkalíes y egipcios y por el cual se rigió el regreso de las personas pertenecientes a esas comunidades hasta marzo de 2004, fecha en que la UNMIK lo suspendió totalmente y de inmediato, a raíz del estallido de

²⁵² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de mayo de 2005, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, S/2005/335 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/339/18/PDF/N0533918.pdf?OpenElement>.

²⁵³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de noviembre de 2004, Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html>.

violencia del que fueron víctima las minorías de Kosovo. Basándose en una "Nota acordada" de abril de 2005, Alemania reanudó, en mayo de ese mismo año, la entrega a la UNMIK de un número reducido de ashkalíes y egipcios que debían regresar forzosamente.

114. La política de regresos forzosos de la UNMIK se aplica a todos los países por igual, con independencia de que hayan concertado, o no, un memorando de entendimiento, y la Misión espera que los países que deseen devolver personas a Kosovo lo hagan respetando las normas y los procedimientos fijados por ella. Si bien su política ha evolucionado y cambiado a lo largo de los años, la UNMIK se ha mantenido firme en no aceptar el regreso forzoso de las personas cuya seguridad o bienestar corrieran peligro por el hecho de volver a su territorio. Cuando se trata de elaborar y reajustar su política, la Misión se inspira en el ACNUR y sus documentos de posición sobre la necesidad de seguir ofreciendo protección internacional a las personas originarias de Kosovo, el último de los cuales se ha publicado en marzo de 2005.

115. En la actualidad, la UNMIK no admite el regreso forzoso de serbios o romaníes de Kosovo ni de albaneses o bosnios de Kosovo que procedan de zonas en las cuales constituyan minoría, sobre todo los municipios del norte, como Mitrovica (septentrional). El regreso forzoso de personas pertenecientes a las comunidades ashkalí o egipcia se aceptará sólo en números reducidos, a unos lugares determinados con precisión y previo proceso de selección por parte de la UNMIK. Tampoco acepta ésta el regreso forzoso de enfermos crónicos o graves cuya condición exija cuidados médicos especializados que no se les puedan prestar actualmente en Kosovo, de personas con discapacidades graves o de personas de edad carentes de compañía y de sostén social. Asimismo, la Misión tiene por norma, amparándose en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, evitar la separación de las familias, salvo cuando ello obre en interés del niño. A fin de comprobar si cabe oponer alguna reserva o presentar una solicitud de información adicional, la UNMIK pide a los países anfitriones que le notifiquen, con una antelación mínima de siete días, toda previsión de retorno forzoso. Asimismo, vela por que los países anfitriones respeten las garantías y las normas internacionales relativas a los regresos forzosos, y en particular, pero no exclusivamente, las relativas a la separación de una persona de sus familiares inmediatos.

116. A fin de cumplir el objetivo de que Kosovo se convierta en una sociedad verdaderamente multiétnica, la UNMIK procura evitar que el regreso forzoso entrañe un segundo desplazamiento dentro de ese territorio. Sigue teniendo por norma estimular el regreso al lugar de origen, no a asentamientos de minorías puras. Por consiguiente, no admite el regreso forzoso de albaneses o de bosnios de Kosovo procedentes de zonas en las que constituyan minoría, sobre todo los municipios del norte de Kosovo, como Mitrovica (septentrional), y ello por diversas razones, pero ante todo por razones de seguridad y para evitar el desplazamiento interno dentro del territorio.

117. En 2004, se impuso el regreso forzoso a Kosovo a 4.000 personas, la mitad de las cuales aproximadamente procedía de Alemania (y las demás, de Suiza y Suecia). La inmensa mayoría eran albaneses de Kosovo, pero algunas pertenecían a comunidades más pequeñas, como la de los bosnios, los goraníes, los turcos, etc. Inmediatamente después de que estallara la violencia en marzo de 2004, la UNMIK suspendió los regresos forzosos de esas minorías hasta junio del mismo año, fecha en que determinó que no tenían motivo para temer ser víctimas de la violencia sistemática. El regreso forzoso de los serbios de Kosovo, así como de los RAE, permaneció suspendido durante todo 2004.

118. La capacidad de Kosovo de prestar asistencia social y de asimilar a las personas que regresan sigue siendo muy escasa. La falta de viviendas y de acceso a los servicios sociales esenciales es un problema frecuente, sobre todo para la minoría de quienes han regresado forzosamente. En los proyectos de retorno se prevén, por lo general, unos regresos planificados, voluntarios y sostenibles, pero las personas que han vuelto forzosamente a menudo no han preparado su regreso, como tampoco lo ha hecho la población a la que vuelven. Además, cuando vuelven, esas personas carecen de ayuda internacional. Los problemas con que tropiezan los repatriados forzosos pertenecientes a minorías se agravan frecuentemente por la falta de estructuras familiares que funcionen. Aunque, en último término, la responsabilidad de prestar asistencia social y de integrar a los repatriados incumbe a la administración central y local de las instituciones provisionales, todavía queda mucho por hacer, con la ayuda de la UNMIK y de la comunidad internacional, para desarrollar la capacidad de aquéllas.

Artículo 13

119. Por lo que atañe a la expulsión de los extranjeros de Kosovo, en la versión enmendada del Reglamento N° 2005/16, de 8 de abril del 2005, relativo a la entrada y salida de personas de Kosovo, se ha aclarado la situación legal de tres clases de extranjeros:

- a) Los extranjeros que hayan solicitado autorización para entrar y permanecer en Kosovo;
- b) Los extranjeros que hayan solicitado la condición de refugiado; y
- c) Los extranjeros cuya condición de refugiado haya prescrito.

120. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 18, las personas que soliciten la condición de refugiado o cuya condición de refugiado haya prescrito podrán obtener permiso para permanecer temporalmente en Kosovo hasta que se decida con respecto a su caso. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 5, el agente de la policía fronteriza de la UNMIK que haya recibido la debida autorización oficial deberá entregar, a la persona extranjera cuya solicitud para entrar y permanecer en Kosovo se haya denegado, una decisión motivada y por escrito en la que se le notificará a dicha persona su derecho a solicitar que se examine la decisión y el plazo de solicitud. Se adjuntará a la decisión, asimismo, el requerimiento de que dicha persona salga de Kosovo, requerimiento cuya ejecución será inmediata.

121. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 12, las solicitudes de la condición de refugiado serán resueltas, en primera instancia, por la "autoridad competente", que será el órgano del Pilar de Policía y Justicia encargado de resolver, en primera instancia, esas solicitudes y las solicitudes conexas, así como de decidir con respecto a la prescripción de la condición de refugiado. En el párrafo 5 del artículo 12 se dispone lo siguiente:

"Al resolver una solicitud, la autoridad competente citará al solicitante y a su asesor jurídico a una audiencia para que aporten pruebas. La autoridad competente pedirá, asimismo, a los representantes del ACNUR y de las demás organizaciones internacionales competentes que presenten comunicaciones en calidad de *amicus curiae* y aporten pruebas. Las audiencias deberán llevarse a cabo en el plazo de quince (15) días contado a partir de

la recepción de la solicitud de la condición de refugiado. Se levantará acta de la audiencia y se la traducirá al idioma que elija el solicitante, el cual habrá de firmarla."

122. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 12, en la decisión que adopte la autoridad competente se notificará al solicitante y a su asesor jurídico, así como a los representantes del ACNUR o de otra organización internacional competente, el derecho a solicitar la revisión de la decisión y el plazo de solicitud. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 15, la decisión de la autoridad competente de revocar la condición de refugiado se comunicará por escrito y contendrá la notificación del derecho a solicitar su revisión y el plazo de solicitud. En esa misma disposición se prevé que en una decisión de esa índole conste, asimismo, el requerimiento de salir de Kosovo, cuya ejecución quedará en suspenso durante el procedimiento de revisión de la decisión en virtud de la cual se haya revocado la condición de refugiado.

123. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 22, toda persona a la cual se haya decidido denegarle la entrada o la autorización para entrar y permanecer en Kosovo, denegarle la condición de refugiado o revocarle dicha condición podrá presentar una solicitud, por escrito, a una comisión de tres magistrados del Juzgado de Distrito de la jurisdicción territorial competente para que se revise la decisión en el plazo de siete días contado a partir de la recepción de ésta. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 22, el Juzgado deberá dictar una resolución motivada, por escrito, con respecto a toda solicitud de revisión en el plazo de cinco días contado a partir de la conclusión de la audiencia.

124. Los procedimientos para dictar resoluciones y decisiones con respecto a la condición de refugiado, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento N° 2005/16, aún están en vías de ser operativos. Se está elaborando un proyecto de directiva administrativa.

Artículo 14

Igualdad ante la ley

125. El derecho a la igualdad ante los tribunales está consagrado tanto en el procedimiento civil²⁵⁴ como en el procedimiento penal²⁵⁵ actualmente en vigor.

126. El Código Provisional de Procedimiento Penal de Kosovo (CPPPK) no se limita a enunciar este derecho sino que va más allá y establece que los tribunales, los fiscales y los agentes de policía que participan en la investigación tienen la obligación de poner a disposición de la defensa todos los hechos y los elementos de prueba a favor del acusado, antes y durante los procedimientos judiciales²⁵⁶. Está previsto en el CPPPK que la defensa solicite durante la investigación que la fiscalía recupere determinadas pruebas que podrían haberse perdido o cuya recolección justifica la puesta en libertad del acusado que se encuentra en detención

²⁵⁴ LPC, art. 5.

²⁵⁵ CPPPK, art. 10, párr. 1.

²⁵⁶ CPPPK, art. 7, párr. 2.

preventiva²⁵⁷. Toda denegación de esta petición por la fiscalía debe ser motivada y puede dar lugar a apelación ante el juez de instrucción²⁵⁸.

127. Para que el acceso a los tribunales sea efectivo, tiene que ser práctico y éste ha sido un problema acuciante en Kosovo, en particular para los serbios de Kosovo. Las condiciones de seguridad constituyen un obstáculo considerable. Esto repercute en el funcionamiento de los tribunales de las zonas que cuentan con poblaciones de serbios de Kosovo. Las condiciones de seguridad disuaden a la población serbia de Kosovo de viajar a algunas de las zonas urbanas centrales donde se encuentran los tribunales. Además, los tribunales ubicados en zonas pobladas por minorías étnicas no han sido dotados del personal suficiente. Para responder a esas dificultades, el Departamento de Justicia ha creado oficinas de enlace con los tribunales en Graçanicë/Gračanica, Novobërdë/Novo Brdo, Gorazhdevc/Goraždevac, Vrbovc/Verbovac, Hoça e Madhe/Velika Hoča, Priluzhë/Priluzje, Shillovë/Šilovo y Mitrovicë/Mitrovica.

El derecho de toda persona acusada de un delito a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley

128. Este principio, establecido en el párrafo 2 del artículo 12 del PIDCP, está reflejado en el párrafo 1 del artículo 3 del CPPPK, que prescribe que toda persona sobre la que recaiga la sospecha o la acusación de haber cometido un delito será considerada inocente mientras su culpabilidad no haya sido establecida por el fallo final del tribunal.

El derecho de toda persona acusada de un delito a ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella

129. Este principio, establecido en apartado a) del párrafo 3 del artículo 14 del PIDCP está reflejado en el párrafo 1 del artículo 11 del CPPPK, que dispone lo siguiente:

Desde la primera audiencia el acusado deberá ser informado sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulado contra él.

130. Además, en el párrafo 1 del artículo 14 del CPPPK se estipula que toda persona privada de su libertad deberá ser informada sin demora, en un idioma que entienda, de las causas de su detención, entre otras cosas²⁵⁹.

²⁵⁷ CPPPK, art. 239, párrs. 1 y 2.

²⁵⁸ CPPPK, art. 239, párr. 2.

²⁵⁹ Véase CPPPK, art. 214, 1) 1) y art. 212, 3) 1).

El derecho de toda persona acusada de un delito a disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección

131. Con la adopción, el 11 de octubre de 2001, del Reglamento N° 2001/28 sobre los derechos de las personas detenidas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, se establecieron por ley los derechos de las personas de las que se sospecha que han cometido un delito y que se encuentran bajo custodia de la policía antes de la investigación preliminar. Estos derechos están enunciados en los artículos 214 a 219 del CPPPK e incluyen el acceso a la asistencia letrada, para lo cual existe una lista de abogados elaborada por el Colegio de Abogados de Kosovo, el derecho a que se les proporcione un local adecuado y el derecho a contar con la asistencia inmediata de un abogado desde el principio de la detención y durante los interrogatorios²⁶⁰. Sin embargo, se pueden imponer restricciones a este derecho en casos de terrorismo; si la asistencia letrada que busca el acusado se considera improcedente o si no está disponible en un plazo de tiempo razonable, se puede buscar una alternativa. A veces en las comisarías de policía no hay locales adecuados para que los detenidos se comuniquen con su abogado.

132. En el párrafo 2 del artículo 12 del CPPPK se dispone que el acusado tendrá derecho a defenderse personalmente o a que le brinde asistencia letrada y lo defienda un abogado de su elección.

133. En la LPC anterior, se imponían varias restricciones a la comunicación privada del abogado defensor con el acusado. De conformidad con el artículo 74 de la LPC, el abogado podía hablar con un acusado bajo custodia sólo después de que el acusado hubiera sido interrogado y hasta que se pronunciaran los cargos o se hubiera recopilado información sin realizar un interrogatorio. Hasta ese momento, el juez podía examinar cualquier correspondencia entre el acusado y su abogado o asistir personalmente o por medio de un representante a las consultas entre ambos²⁶¹.

134. En la LPC también se imponían restricciones a la comunicación de los acusados ya imputados bajo custodia²⁶², pues se disponía que las visitas del abogado debían ser solicitadas por el acusado y aprobadas por el tribunal y que todas las visitas y comunicaciones podían ser vigiladas por funcionarios, lo cual impedía toda comunicación privada entre el acusado y su representante legal. En el CPPPK se establece claramente el derecho del abogado a comunicarse libremente y en privado con un acusado, bajo condiciones garantizadas²⁶³.

135. Cuando el tribunal esté considerando la posibilidad de aceptar una declaración de culpabilidad de parte del acusado durante la audiencia de confirmación de cargos, el juez tendrá que analizar detenidamente si el acusado ha tenido la oportunidad de contar con la

²⁶⁰ Véase también la directiva administrativa N° 2001/15.

²⁶¹ LPC, art. 74, párr. 2.

²⁶² LPC, art. 203, párrs. 1 y 2.

²⁶³ CPPPK, art. 77, párr. 2.

representación de un abogado y si el contacto que ha tenido con éste ha sido suficiente para considerar que la declaración de culpabilidad es voluntaria²⁶⁴.

El derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas

136. El CPPPK dispone que una persona bajo custodia tiene derecho a ser enjuiciada en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas²⁶⁵. En la práctica, algunos tribunales no cuentan con los recursos necesarios para cumplir con esta disposición. En 2004, en la mayoría de los tribunales municipales se habían acumulado las causas penales pendientes de juicio. En los seis primeros meses de 2003, de 2.894 causas penales, el 56% se enjuició en un plazo de seis meses a partir de la fecha de designación del presidente del tribunal y el 27% tardó más de un año. También se observaron atrasos en el pronunciamiento de los fallos. La OSCE recopiló datos sobre la emisión de fallos escritos en dos Juzgados de Distrito, a saber Mitrovicë/Mitrovica y Gjiilan/Gnjilane. En 25 de los 36 casos estudiados en Mitrovicë/Mitrovica en 2000, los veredictos se habían emitido con uno a ocho meses de retraso. Se observaron retrasos de hasta cinco meses en casos procesados en 2001. En el Juzgado de Distrito de Gjiilan/Gnjilane, de todas las causas procesadas en 2000, los fallos se habían emitido con retrasos de uno a siete meses en 49 de los 72 casos. Un aspecto positivo es que en 2001 mejoró el desempeño del mismo tribunal, pues sólo 6 de un total de 67 fallos se emitieron con un retraso de un mes. En dos casos ventilados en el Juzgado de Distrito de Prizren, la OSCE documentó retrasos de más de 14 meses en la emisión del fallo por escrito.

El derecho de toda persona acusada a hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o recibir asistencia letrada

137. Un acusado puede ser juzgado *in absentia* sólo en actuaciones sumarias (en el caso de delitos penados con hasta tres años de prisión). En el párrafo 1 del artículo 472 del CPPPK se dispone lo siguiente:

Si la persona acusada no comparece en el juicio principal a pesar de haber sido debidamente citada, el juez puede decidir que el procedimiento se lleve a cabo en ausencia del acusado, siempre que la presencia de éste no sea necesaria, que ya haya sido interrogado y que su abogado defensor esté presente.

En el párrafo 1 del artículo 70 se dispone lo siguiente:

Sólo se puede nombrar defensor a un abogado, pero se lo puede sustituir por un pasante. Si se está enjuiciando un delito punible con más de cinco años de prisión, el abogado podrá ser sustituido por un pasante sólo si éste ha aprobado el examen judicial. Sólo un abogado puede representar a un acusado ante el Tribunal Supremo de Kosovo.

138. En el CPPPK se dispone que la defensa es obligatoria desde la primera audiencia si el acusado es incapaz de defenderse a sí mismo adecuadamente por causa de una discapacidad o si

²⁶⁴ CPPPK, art. 315, párrs. 1 y 2.

²⁶⁵ CPPPK, art. 5, párrs. 1 y 3.

presenta síntomas de algún trastorno mental²⁶⁶, cuando en el juicio se están utilizando recursos jurídicos extraordinarios o si la acusación contiene cargos por delitos punibles con más de ocho años de cárcel²⁶⁷. Se ha abolido la pena de muerte, pero sigue siendo obligatoria la presencia de un abogado defensor si el delito enjuiciado es punible con una pena de prisión de larga duración²⁶⁸ y se aplican los demás criterios de las audiencias durante la detención preventiva²⁶⁹. Si el acusado u otras personas (por ejemplo sus familiares cercanos)²⁷⁰ no eligen a un letrado, un abogado defensor pagado con fondos públicos será asignado al caso. Esta es la solución de última instancia para un acusado sin representación. En estos casos el acusado no puede renunciar voluntariamente a su derecho a asistencia letrada²⁷¹.

139. El tribunal u otra autoridad competente tiene la obligación de informar al acusado de su derecho a la asistencia letrada antes de toda audiencia²⁷², por ejemplo en la primera audiencia²⁷³. De conformidad con el artículo 74, el acusado debe ser informado de su derecho a beneficiarse de la asistencia de un letrado designado de oficio y pagado con fondos públicos antes de la primera audiencia en casos en que la defensa es obligatoria. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 469, el acusado debe ser informado de su derecho a la defensa letrada en la citación a comparecer en actuaciones sumarias.

Comparecencia e interrogatorio de los testigos

140. La comparecencia y el interrogatorio de los testigos se rigen por el párrafo 2 del artículo 10 del CPPPK, que contiene disposiciones expresas sobre este tema. En la LPC anterior, no existía ninguna disposición de este tipo. En el CPPPK se establece firmemente el derecho de la defensa a convocar a testigos y a interrogar a los testigos de cargo²⁷⁴.

141. La defensa y el representante legal no tienen derecho a estar presentes en los interrogatorios de la instrucción. Queda a discreción de la fiscalía la decisión de invitar a la defensa²⁷⁵. Una declaración formulada por los testigos ante la policía o el fiscal se podrá admitir

²⁶⁶ CPPPK, art. 73, párr. 1.

²⁶⁷ CPPPK, art. 73, párr. 3.

²⁶⁸ CPPPK, art. 73, párr. 4.

²⁶⁹ CPPPK, art. 73, párr. 2.

²⁷⁰ CPPPK, art. 69, párr. 6.

²⁷¹ CPPPK, art. 69, párr. 2.

²⁷² CPPPK, art. 69, párr. 2.

²⁷³ CPPPK, art. 12, párr. 5.

²⁷⁴ CPPPK, art. 165, párr. 1.

²⁷⁵ CPPPK, art. 237, párr. 4.

sólo si el acusado ha tenido la oportunidad de impugnarla en alguna fase de los procedimientos²⁷⁶. Un acusado puede invocar el artículo 154 para solicitar que determinados elementos de prueba sean declarados inadmisibles y el tribunal deberá motivar su decisión al respecto.

142. En determinadas circunstancias un testimonio recabado durante la fase de instrucción puede utilizarse durante el juicio principal si el testigo no puede comparecer por motivo de muerte, enfermedad (incluidos los trastornos mentales) o se ve en la imposibilidad de asistir por cualquier otro motivo; o si el testigo se niega a asistir sin justificarlo o con el acuerdo de las partes²⁷⁷.

143. A título excepcional, la defensa o la fiscalía podrán solicitar al juez de instrucción que obtenga pruebas de un testigo o de un perito para utilizarlas durante el juicio principal. Esto sólo podrá hacerse una vez, con el fin de recabar pruebas importantes que corren un riesgo considerable de no encontrarse disponibles en el momento del juicio²⁷⁸. Si el juez accede a esta petición, los derechos del acusado deben protegerse y esto se tiene que reflejar en las actuaciones, lo cual significa por ejemplo que la defensa deberá estar presente para oír el testimonio²⁷⁹.

144. El artículo 157 no permite que se condene a una persona únicamente o principalmente en base a declaraciones hechas por el acusado a la policía o al fiscal, el testimonio de un testigo voluntario o anónimo, ni ninguna otra prueba que la defensa no haya tenido la oportunidad de impugnar formulando preguntas en alguna fase de las actuaciones penales.

145. Las medidas de protección contenidas en el capítulo XX del CPPPK tienen la finalidad de permitir que los testigos de cargo y de la defensa hagan sus declaraciones en un entorno seguro si el testigo o su familia corren algún tipo de riesgo o pueden llegar a correrlo²⁸⁰. Dichas medidas se pueden adoptar a petición de cualquiera de las partes, incluida la defensa. Las medidas pueden consistir por ejemplo en omitir detalles que podrían delatar la identidad de un testigo; utilizar pantallas o circuitos cerrados de televisión, filmar los interrogatorios o disfrazar al testigo por cualquier otro medio; asignarle un seudónimo; hacer que el acusado abandone temporalmente la sala de audiencias para permitir que el testigo haga sus declaraciones; realizar las audiencias a puertas cerradas; ordenar al abogado defensor que no revele la identidad de un testigo ni dé elementos que podrían identificarlo; o no divulgar material que delataría la identidad del testigo²⁸¹.

²⁷⁶ CPPPK, art. 156.

²⁷⁷ CPPPK; art. 368, parr. 1, apartado 1 y párr. 3.

²⁷⁸ CPPPK, art. 238, párr. 1.

²⁷⁹ CPPPK; art. 238, párr. 2.

²⁸⁰ CPPPK, art. 169.

²⁸¹ CPPK; art. 170, párr. 1.

Asistencia gratuita de un intérprete

146. El CPPPK dispone que el acusado tiene derecho a un intérprete, de modo que pueda entender el proceso y participar en él²⁸². El CPPPK asigna un intérprete "independiente" al acusado, un factor que no se había especificado en la LPC anterior²⁸³. El intérprete puede ser también intérprete del lenguaje de señas, en cuyo caso puede tratarse de una persona conocida por el acusado y no necesariamente de un intérprete profesional²⁸⁴.

147. La denegación del derecho a un intérprete puede ser motivo de apelación²⁸⁵. Además, en el CPPPK se establece que si no se notifica al acusado de este derecho durante la primera audiencia, las pruebas recabadas no son admisibles²⁸⁶.

El derecho de toda persona acusada a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable

148. En el CPPPK está previsto el derecho al silencio, pero con sujeción a la obligación de declaración de identidad. Si el acusado no es informado de este derecho durante la primera audiencia, el CPPPK considera inadmisibles las pruebas recabadas²⁸⁷. Ocurre lo mismo en el caso del juicio principal.

El procedimiento en el caso de los menores

149. De conformidad con el Código de Justicia de Menores de Kosovo (CJMK)²⁸⁸, la edad de la responsabilidad penal es 14 años²⁸⁹ y el Código se aplica a toda persona de entre 14 y 18²⁹⁰ años de edad que haya cometido un delito. Un adulto de entre 18 y 21 años de edad puede ser enjuiciado como menor por un delito que hubiera cometido cuando tenía menos de 16 años si el delito es punible con una sentencia de más de cinco años de prisión²⁹¹.

²⁸² CPPPK, art. 15, párr. 2 y art. 231, párrs. 2 y 3.

²⁸³ CPPPK, art. 7, párr. 4.

²⁸⁴ CPPPK, art. 232, párr. 2.

²⁸⁵ CPPPK, art. 403, párr. 3.

²⁸⁶ CPPPK, art. 235.

²⁸⁷ CPPPK, art. 235.

²⁸⁸ Reglamento N° 2004/8 de 20 de abril de 2004, sobre el Código de Justicia de Menores de Kosovo.

²⁸⁹ CJMK, art. 38.

²⁹⁰ CJMK, art. 3, párr. 1.

²⁹¹ CJMK, art. 8, párr. 2.

150. Uno de los principios de la justicia de menores es hacer hincapié en el bienestar del menor y velar por que cualquier trato impuesto a los menores delincuentes sea siempre proporcionado a las circunstancias del delincuente y del delito²⁹².

151. Las medidas que se pueden imponer a los menores son de tipo extrajudicial o educativo y las penas consisten en multas, trabajo social sustitutorio o reclusión en un reformatorio²⁹³. Para determinar las sanciones que va a imponer, la fiscalía o el juez del menor pueden solicitar un informe sobre la condición y las circunstancias sociales del menor.

152. En el CJMK se prevé que un perito evalúe el estado de salud mental de un menor y si tiene capacidad para ser juzgado²⁹⁴. El juez de menores puede también solicitar al servicio de libertad condicional que elabore un informe sobre el entorno social del que procede el menor²⁹⁵. Durante las actuaciones, el menor puede estar acompañado por uno de sus progenitores, por uno de sus padres adoptivos o su tutor, así como su abogado defensor²⁹⁶. En el juicio principal, estarán presentes también funcionarios del órgano tutelar y del servicio de libertad condicional²⁹⁷. El tribunal²⁹⁸ puede autorizar a otros expertos en asuntos juveniles a asistir al juicio. Un menor puede ser sometido a interrogatorio con la ayuda de un consejero especialista en la orientación de menores o cualquier otro profesional cualificado, si es necesario²⁹⁹.

153. El tribunal dispondrá la defensa obligatoria desde la primera audiencia, desde el dictamen de inicio de las actuaciones preliminares si el delito es punible con más de tres años de cárcel y desde el inicio de las actuaciones preliminares si el interés de la justicia así lo requiere³⁰⁰.

154. En lo que se refiere a la publicidad del juicio, en el CJMK se dispone explícitamente que todas las actuaciones en las que estén implicados menores serán confidenciales³⁰¹. Se señala

²⁹² CJMK, art. 1, párr. 1.

²⁹³ CJMK, art. 6, párrs. 1 y 2.

²⁹⁴ CJMK, art. 56, párr. 1.

²⁹⁵ CJMK, art. 56, párr. 2.

²⁹⁶ CJMK, arts. 57, párr. 2 y 68, párr. 2.

²⁹⁷ CJMK art. 68, párr. 2.

²⁹⁸ CJMK art. 69, párr. 2.

²⁹⁹ CJMK, art. 57, párr. 3.

³⁰⁰ CJMK, art. 40, párrs. 1 a 3.

³⁰¹ CJMK, art. 47, párr. 1.

además expresamente que las autoridades deberán proceder en forma expedita y sin dilaciones y que el menor no puede ser enjuiciado *in absentia*³⁰².

155. Las autoridades que participan en las actuaciones deben tomar en cuenta las consecuencias del juicio para el niño y procurar evitar toda repercusión negativa³⁰³.

156. Antes de la primera audiencia, el menor será informado por el tribunal de su derecho a la asistencia de un letrado³⁰⁴. En algunos casos la asistencia letrada será obligatoria desde la primera audiencia; desde el principio de las actuaciones en el caso de delitos de cierta gravedad, pasando el límite anterior de más de cinco años de cárcel a más de tres años y con más margen para incluir otros delitos si el juez de menores lo considera necesario³⁰⁵. En el CJMK se prevé la posibilidad para el niño de solicitar asistencia letrada gratuita, pero ésta le será asignada sólo si no tiene recursos para pagarla³⁰⁶. Todo representante legal tiene que ser abogado³⁰⁷. El niño también puede estar acompañado por uno de sus padres o su tutor. Un menor sólo puede renunciar al derecho a la asistencia letrada con el consentimiento de sus padres, tutores o un trabajador social.

157. En el CJMK se establece un límite de tiempo que obliga a la fiscalía a solicitar una prórroga de las actuaciones preliminares después de seis meses, lo cual facilita que el menor sea enjuiciado en un plazo de tiempo razonable³⁰⁸. Además, la fiscalía debe notificar a la defensa 15 días antes del final previsto de las actuaciones preliminares para darle tiempo suficiente para solicitar el examen de nuevas pruebas³⁰⁹.

El derecho de toda persona declarada culpable de un delito a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley

158. Se notificará al acusado de su derecho a interponer un recurso de apelación en el fallo escrito que se le entregue³¹⁰. En los procesos penales, se deberá interponer el recurso de apelación en un plazo de 15 días a partir de la recepción de la transcripción del fallo³¹¹.

³⁰² CJMK, arts. 37, párr. 1 y 39, párr. 1.

³⁰³ CJMK, art. 39, párr. 2.

³⁰⁴ CJMK, art. 40, párr. 5.

³⁰⁵ CJMK, art. 40, párr. 1.

³⁰⁶ CJMK, art. 40, párr. 4.

³⁰⁷ CJMK, art. 40, párr. 6.

³⁰⁸ CJMK, art. 59.

³⁰⁹ CJMK, art. 60.

³¹⁰ CPPPK, art. 395, párr. 4.

159. Se podrá apelar contra el fallo de un tribunal de primera instancia por los motivos siguientes: violación de alguna disposición esencial del código de procedimiento penal, infracción al código penal o relación errónea o incompleta de los hechos³¹².

160. En el párrafo 1 del artículo 420 del CPPPK se dispone lo siguiente:

El tribunal de segunda instancia, en una reunión del grupo de jueces, o en base a una audiencia:

- 1) Puede desestimar un recurso de apelación declarándolo retrasado o inadmisible;
- 2) Puede desestimar un recurso de apelación declarándolo infundado y confirmar el fallo del tribunal de primera instancia;
- 3) Puede anular el fallo y remitir el caso al tribunal de primera instancia para que se vuelva a enjuiciar y se dicte un fallo; o
- 4) Puede modificar el fallo del tribunal de primera instancia.

161. En el párrafo 1 del artículo 430 del CPPPK se estipula que:

Se podrá interponer ante el Tribunal Supremo de Kosovo un recurso de apelación contra el fallo de un tribunal de segunda instancia en los siguientes casos:

- 1) Si un tribunal de segunda instancia ha impuesto una pena de prisión de larga duración o ha confirmado en ese sentido el fallo condenatorio de un tribunal de primera instancia;
- 2) Si luego de una audiencia, un tribunal de segunda instancia ha llegado a una calificación de los hechos diferente de la del tribunal de primera instancia y ha fallado en base a esa apreciación; o
- 3) Si un tribunal de segunda instancia ha revocado el fallo absolutorio del tribunal de primera instancia y ha pronunciado una sentencia condenatoria.

Indemnización

162. Las personas que tienen derecho a ser indemnizadas son, entre otras, las que han sido acusadas, imputadas o condenadas erróneamente. La posibilidad de reclamar una indemnización expira transcurridos tres años después del fallo del tribunal de primera instancia o del dictamen del tribunal ante el cual se haya apelado³¹³. Para poder presentar una solicitud de indemnización,

³¹¹ CPPPK, art. 398, párr. 1.

³¹² CPPPK, art. 402, párrs. 1 a 4.

³¹³ CPPPK, art. 535, párr. 1.

la parte agraviada debe acudir a la entidad pública competente encargada de determinar si se puede llegar a un acuerdo extrajudicial sobre la cuantía de la indemnización³¹⁴. El plazo máximo de tres años dejará de correr mientras la parte agraviada esté negociando un posible arreglo³¹⁵. Si no se puede llegar a un acuerdo, o si sólo se logra un acuerdo parcial, la parte agraviada puede iniciar los trámites de solicitud de indemnización ante el tribunal competente. El derecho a la indemnización³¹⁶ se transmite a los herederos.

Ne bis in idem

163. El CPPPK observa plenamente el principio *ne bis in idem*. El artículo 4 estipula lo siguiente:

- 1) Nadie puede ser procesado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya absuelto o condenado en virtud de sentencia firme de un tribunal, si por ese delito ha sido objeto de un proceso penal que ha terminado con un fallo definitivo del tribunal o si el tribunal ha desestimado la imputación en su contra;
- 2) La sentencia firme de un tribunal se puede revocar mediante recursos jurídicos extraordinarios sólo en favor de la persona sentenciada, excepto en los casos en que el presente Código establece lo contrario (artículo 442, párrafo 2 del presente Código).

164. El párrafo 2 del artículo 442 dispone que las actuaciones penales que den lugar a una sentencia en firme pueden reiniciarse sólo en favor del acusado, excepto si se prueba que las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2 del párrafo 1 del artículo 442 son producto de un delito cometido por el acusado o su agente contra un testigo, un perito, un intérprete, un fiscal, un juez o juez lego o algún allegado de estas personas, en cuyo caso se podrá reabrir contra el acusado una causa que ya tenga sentencia firme. Las circunstancias a que se hace referencia en los apartados 1 ó 2 del párrafo 1 del artículo 442 son que el fallo se base en un documento falsificado o en la declaración en falso de un testigo, perito o intérprete o que el fallo haya sido consecuencia de un delito cometido por un juez, un juez lego o una persona que participó en las investigaciones.

Artículo 15

165. En el párrafo 2 del artículo 1 del CPPPK se dispone:

Ninguna sanción penal ni medida de tratamiento obligatorio se impondrá a una persona por un acto, si antes de la comisión de éste, la ley no lo tipificaba como delito y no establecía una sanción penal o el tratamiento obligatorio para el que lo cometiera.

³¹⁴ CPPPK, art. 535, párr. 2.

³¹⁵ CPPPK, art. 536, párr. 2.

³¹⁶ CPPPK, art. 537.

166. Los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del CPPPK reflejan el principio establecido en el párrafo 1 del artículo 15 del PIDCP según el cual "si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello".

- 1) Se aplicará al delincuente la ley vigente en el momento en que cometió el delito;
- 2) En el caso de que cambie la ley aplicable a determinado caso antes del pronunciamiento de una sentencia firme, se aplicará al delincuente la ley que le sea más favorable.

Artículo 16

167. La información relativa al artículo 16 se encuentra en el documento básico común.

Artículo 17

168. Para cumplir su mandato de la manera más eficaz posible, la UNMIK ha elaborado legislación que requiere la recolección de información sobre ciudadanos comunes. Al hacerlo también ha tomado numerosas precauciones para evitar toda injerencia arbitraria o ilícita en la vida privada de las personas, su familia, su casa o su correspondencia.

169. La Ley de Procedimiento Penal de la República Federativa de Yugoslavia, que estuvo vigente hasta el 18 de marzo de 2002, no experimentó cambios significativos hasta 1977 y contenía muy pocas disposiciones relativas al uso de los métodos modernos de vigilancia e investigación. El Reglamento N° 2002/6 de 18 de marzo de 2002 sobre Medidas encubiertas y técnicas de vigilancia e investigación busca paliar a esta deficiencia. Durante la elaboración de este reglamento, se hizo referencia a la ley británica relativa al reglamento de los poderes de investigación, a la legislación de los Estados Unidos de América relativa a la intervención de líneas telefónicas³¹⁷, a la Ley australiana de 1979 sobre telecomunicaciones (interceptación) y los códigos de procedimiento penal de Alemania, Francia y Eslovenia. También se estudió la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a los artículos 6, 8 y 13 y la jurisprudencia de los tribunales estadounidenses relativa al título 18 U.S.C. 2518(11)³¹⁸. El Reglamento N° 2002/6 se incorporó en el CPPPK como capítulo XXIX.

170. El artículo 16 de la directiva administrativa N° 2000/8 protege ampliamente los datos personales en poder de las oficinas del Registro Civil Central y de los Registros Civiles Municipales.

171. La directiva administrativa N° 2002/16 se promulgó el 19 de julio de 2002 para permitir que el Registro Civil Central proporcionara información a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y a los órganos judiciales y contribuir así a mantener el orden y el imperio de la ley y la administración adecuada de la justicia. Con arreglo a esta Directiva Administrativa, el Registro Civil Central puede revelar datos personales cuando los solicita el Representante Especial, la policía de la UNMIK, la KFOR o las autoridades judiciales de la UNMIK, en

³¹⁷ Título 18 U.S.C. 2510 y ss.

³¹⁸ *EE.UU. c. Silberman*, 732 F. Supp. 1057 (S.D. Ca., 1990).

relación con una solicitud de asistencia jurídica, una investigación penal en curso o procesos judiciales penales o civiles en curso. La solicitud de datos personales se dirige al Director de la Dirección de Asuntos Administrativos encargado del Registro Civil Central y dicha información se facilita sólo para los fines indicados en la solicitud. Además, los datos de personas no mencionadas en la solicitud no se revelan.

172. Además, hay una serie de reglas y procedimientos que, en consonancia con la directiva administrativa N° 2002/16, buscan garantizar la protección de los datos personales contenidos en la Base de Datos del Registro Central.

173. El artículo 19 estipula la protección contra atentados ilícitos contra el honor y la reputación.

Artículo 18

174. El párrafo 4.4 del Marco Constitucional establece el derecho de las comunidades y sus miembros a preservar sitios que revistan para la comunidad una importancia religiosa, histórica o cultural, en cooperación con las autoridades públicas competentes, y a tener instituciones religiosas.

175. La Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas³¹⁹ en vigencia actualmente protege la libertad de pertenencia a comunidades religiosas³²⁰, la libertad de organizar y realizar actividades religiosas³²¹, el derecho a construir o reconstruir objetos que sirven para la celebración de actividades y ceremonias religiosas³²², el derecho a gestionar de forma independiente escuelas religiosas, incluso en lo relativo a los programas de estudio y los profesores³²³, y la libertad de recolectar contribuciones para fines religiosos³²⁴. El derecho a establecer albergues o instituciones similares³²⁵, llevar a cabo actividades propias de las escuelas religiosas³²⁶ y editar publicaciones religiosas³²⁷ puede ejercerse luego de que una solicitud presentada a las autoridades municipales haya sido aprobada por éstas.

176. La Ley de la Provincia Autónoma Socialista (PAS) de Kosovo prohíbe cualquier manifestación religiosa que equivalga a una incitación al odio racial o religioso que constituya

³¹⁹ *Gaceta Oficial* de la PAS de Kosovo N° 5/77.

³²⁰ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 2.

³²¹ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 5.

³²² Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 12.

³²³ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 14.

³²⁴ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 22.

³²⁵ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 18.

³²⁶ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 16.

³²⁷ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 11.

una instigación a la hostilidad o violencia³²⁸. Estos actos están tipificados como delitos en el artículo 115 del Código Provisional de Procedimiento Penal de Kosovo (CPPPK).

177. La Ley de la PAS de Kosovo también dispone la imposición de restricciones a las manifestaciones religiosas por las autoridades públicas:

Entre las medidas generales adoptadas por las autoridades municipales competentes en materia de comunicación, paz y orden públicos u otras necesidades relativas a la protección de las personas (protección civil), tal autoridad puede poner fin a reuniones religiosas durante el tiempo que persistan las circunstancias que hayan dado lugar a las citadas medidas (art. 7).

Las ceremonias religiosas en asambleas, incluidas otras actividades religiosas, además de los miembros del clero y personas de nacionalidad yugoslava, pueden ser celebradas por ciudadanos extranjeros y/o personas que no tengan ciudadanía, siempre que la comunidad religiosa en cuestión haya obtenido una autorización para llevar a cabo tal actividad de la autoridad administrativa municipal encargada de los asuntos internos (art. 10).

178. Las reglas que rigen el establecimiento de organizaciones y asociaciones rigen también la fundación de comunidades religiosas como personas jurídicas³²⁹. En la actualidad, no hay

³²⁸ Ley de la condición jurídica de las comunidades religiosas, art. 3.

³²⁹ El Reglamento N° 1999/22 de la UNMIK sobre la inscripción y funcionamiento de las ONG en Kosovo de 15 de noviembre 1999 reglamenta la naturaleza, la inscripción y la condición jurídica de todas las ONG que realizan operaciones en Kosovo. En la directiva administrativa N° 2000/10 de la UNMIK de 9 de mayo de 2000 por la que se adopta el Reglamento N° 1999/22 antes citado están detallados como sigue los requisitos para la inscripción:

"Capítulo 1 - Inscripción

1.1. De conformidad con el artículo 4 del Reglamento N° 1999/22 de 15 de noviembre de 1999 de la UNMIK, para poder funcionar como entidad jurídica en Kosovo, una organización no gubernamental deberá solicitar su inscripción en la UNMIK. Las organizaciones no gubernamentales que no buscan tener personería jurídica no necesitan inscribirse.

1.2. De conformidad con el artículo 4.3 del Reglamento N° 1999/22 de 15 de noviembre de 1999 de la UNMIK, la organización no gubernamental deberá nombrar a un representante legal en Kosovo, que deberá ser mayor de edad. Todas las solicitudes de inscripción deberán estar firmadas por el representante autorizado de la organización no gubernamental.

1.3. Las solicitudes de inscripción de las organizaciones no gubernamentales deberán presentarse a la unidad de enlace con las organizaciones no gubernamentales de la UNMIK en sus oficinas situadas en la sede de la UNMIK. Las decisiones sobre las solicitudes de inscripción serán adoptadas por la unidad de enlace con las organizaciones no gubernamentales de la UNMIK. Los números de inscripción serán atribuidos por esta misma dependencia."

ninguna institución, organización o asociación religiosa que reciba financiación del presupuesto consolidado de Kosovo o apoyo financiero de las autoridades de Kosovo.

179. Se ha avanzado en la elaboración de instrumentos legislativos sobre la libertad religiosa y la condición jurídica de las comunidades religiosas. La Asamblea de Kosovo está examinando un proyecto de ley. El Ministerio de Relaciones Exteriores austriaco y la Universidad de Viena organizaron una reunión muy productiva en Austria del 4 al 6 de diciembre de 2005 sobre dicho proyecto. Representantes de las principales comunidades religiosas de Kosovo, incluida la Iglesia ortodoxa serbia, participaron y entablaron debates significativos con representantes de las instituciones provisionales y la UNMIK. No se están escatimando esfuerzos para instar al Gobierno y a la Asamblea de Kosovo a que incorporen en el mencionado proyecto de ley todas las propuestas importantes aceptadas por los que participaron en la reunión.

180. En junio y julio de 1999, el monasterio Zociste, que databa del siglo XIV, fue quemado y luego minado y los monjes que lo habitaban fueron expulsados. El Convento de la Santa Trinidad, situado cerca del pueblo de Musutiste, municipio de Suhareke/Suva Reka, fue atacado en junio de 1999, después de la llegada de la OTAN a Kosovo, minado y derribado completamente y se expulsó a las monjas que lo habitaban. Estos son dos de muchas iglesias y monasterios que fueron quemados, minados o sufrieron daños en general. Durante los disturbios de marzo de 2004, hubo ataques contra el patrimonio cultural y religioso de Kosovo y 36 iglesias, monasterios y otros sitios religiosos y culturales ortodoxos sufrieron daños o fueron destruidos. Los lugares de culto que fueron atacados databan de épocas tan lejanas como el siglo XIV. Dos de ellos figuran en la lista de la UNESCO como sitios de importancia y significado universales y otro está entre los sitios de importancia regional.

181. En junio de 2004 se llegó a un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y la Iglesia ortodoxa serbia sobre medidas urgentes de intervención en las iglesias y otros sitios y edificios religiosos ortodoxos serbios en Kosovo dañados durante los disturbios de marzo de 2004. Como parte de la misma iniciativa, los días 24 y 25 de marzo de 2005, el Patriarca de la Iglesia ortodoxa serbia y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, firmaron un memorando de entendimiento sobre los Principios generales acordados para la reconstrucción de los sitios religiosos ortodoxos serbios. El ministerio ha dispuesto la creación de una comisión de cinco miembros, que debería aplicar las recomendaciones del Consejo de Europa y de la UNESCO para la intervención, restauración y reconstrucción de las iglesias, monasterios y otros sitios religiosos dañados. La comisión estaría conformada por un experto internacional nombrado por el Consejo de Europa o la Comisión Europea u otro organismo internacional, un representante de la Iglesia ortodoxa serbia, un representante del Instituto de Protección de los Monumentos (IPM) de Belgrado, uno del IPM de Kosovo y un representante del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. La UNMIK facilitará el trabajo de la comisión coordinando los temas de seguridad y prestando asistencia técnica. La Iglesia ortodoxa serbia y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes podrán proponer cambios en las recomendaciones del Consejo de Europa y de la UNESCO, que serán examinados por la Comisión. El ámbito de competencias de la Comisión abarcará también la elaboración de pliegos de especificaciones para licitaciones, la convocación a licitaciones y la selección de las empresas que realizarán los trabajos de reparación. La Iglesia ortodoxa serbia puede solicitar que la Comisión reconsidere a las empresas elegidas, pero la decisión final será de la Comisión. Sin embargo, si la Iglesia ortodoxa serbia no aprueba a la empresa seleccionada, la reconstrucción no se financiará con fondos de las instituciones provisionales. Si la empresa

seleccionada es aprobada, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes deberá ocuparse de que los fondos se asignen y se entreguen. El memorando de entendimiento establece que los 4,2 millones de euros ya prometidos por las instituciones provisionales se destinarán a esos fines. Las instituciones provisionales podrán también designar fondos adicionales. La Comisión tendría también la responsabilidad de supervisar los trabajos. El memorando de entendimiento especifica que la utilización de fondos de las instituciones provisionales no deberá afectar a la "identidad de la propiedad y la función original" de los sitios religiosos. Los 4,2 millones de euros fueron desembolsados del presupuesto consolidado de Kosovo para la reconstrucción inicial de sitios ortodoxos serbios dañados en 2004.

182. En 2004 la División del Patrimonio Cultural, del presupuesto total de 4.800.000 euros, gastó 4.202.000 euros, es decir el 87%, en minorías o en la reparación de los daños causados a los monumentos culturales durante los acontecimientos de marzo. La restauración de la parte habitable del Monasterio de Deçan/Dečani costó 350.000 euros.

Artículo 19

Acceso a la información pública/gubernamental

183. La Ley de acceso a los documentos oficiales³³⁰ está en vigor. No obstante, esta ley no ha sido en general aplicada. El Ministerio de Servicios Públicos ha propuesto un proyecto de directivas administrativas para su aplicación.

184. Las formalidades, condiciones, restricciones y sanciones a que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión se establecen en los Reglamentos de la UNMIK que rigen la prensa, radio y televisión y en el Código Penal Provisional de Kosovo. Se puede decir que las seis acciones prioritarias sobre el retorno y los derechos de las comunidades que figuran en el Plan de Aplicación de las Normas para Kosovo, revisadas después de los actos de violencia registrados en marzo de 2004 reflejan las políticas de la UNMIK sobre las restricciones necesarias al ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática. Estas acciones prioritarias exigen, entre otras cosas, que las instituciones provisionales y los dirigentes políticos condenen públicamente los informes de los medios de comunicación que contribuyeron a la violencia étnica e investiguen a las autoridades públicas que contribuyeron a ello o que omitieron ejercitar la debida diligencia para prevenir los actos de violencia producidos en marzo de 2004³³¹. La investigación llevada a cabo por el Comisionado temporal para los medios de comunicación (CTMC) sobre el papel desempeñado por los medios de prensa y radiodifusión locales durante los actos de violencia registrados en marzo de 2004, imputó a varias emisoras locales la incitación al odio y la violencia, lo que, en su momento, fue criticado por esas emisoras como una violación de la libertad de prensa. Posteriormente, algunas de ellas -en lugar de una multa-

³³⁰ Ley N° 2003/12, promulgada mediante el Reglamento N° 2003/32 de la UNMIK.

³³¹ Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, documento de las Naciones Unidas S/2004/907, párr. 7 (17 de noviembre de 2004).

reconocieron que se habían difundido declaraciones "que podían considerarse incitaciones al odio"³³².

El derecho a la libertad de expresión en los medios de comunicación

185. El Reglamento N° 2000/36 relativo al otorgamiento de licencias y reglamentación de la prensa de radio y televisión en Kosovo y su Código de conducta para la radio y televisión en Kosovo, así como el Reglamento N° 2000/37 relativo a la conducta de la prensa escrita en Kosovo y su Código de conducta temporal de la prensa en Kosovo convierten las validaciones generales de las restricciones a la libertad de expresión adoptadas por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con respecto a las restricciones de la libertad de expresión en disposiciones especiales idénticas en las que se prohíbe la radiodifusión y publicación de información que ponga en peligro la reputación o los derechos de otras personas y se reservan las facultades del Representante Especial para imponer restricciones por razones de seguridad pública o de prevención de desórdenes o delitos.

186. Con fines de comparación, se citan íntegramente a continuación las disposiciones aplicables del Reglamento N° 2000/36 relativo a la prensa de radio y televisión y el Reglamento N° 2000/37 relativo a la prensa escrita.

187. En el artículo 5 del Reglamento N° 2000/36 relativo al otorgamiento de licencias y reglamentación de la prensa de radio y televisión en Kosovo se establece:

5.1. Las empresas de radio y televisión se abstendrán de emitir los detalles personales de cualquier persona, con inclusión del nombre, dirección o lugar de trabajo, cuando la emisión de esos detalles pueda representar una amenaza para la vida o la seguridad de esas personas por actos de violencia paramilitar o de otra índole.

5.2. Nada en el presente Reglamento limitará o restringirá de modo alguno la autoridad del Representante Especial del Secretario General para adoptar las medidas que considere necesarias por razones de seguridad, para proteger la vida de las personas o mantener el orden público.

188. En el artículo 4 del Reglamento N° 2000/37 relativo a la conducta de la prensa escrita en Kosovo se establece:

4.1. Los propietarios, operadores, directores y editores se abstendrán de publicar detalles personales de cualquier persona, con inclusión del nombre, dirección o lugar de trabajo, cuando la publicación de esos detalles pueda representar una amenaza para la vida o la seguridad de esas personas por actos de violencia paramilitar o de otra índole.

³³² Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, documento de las Naciones Unidas S/2005/88, anexo I, "Evaluación técnica de los progresos en la aplicación de las normas para Kosovo", párr. 8 (14 de febrero de 2005).

4.2. Nada en el presente Reglamento limitará o restringirá de modo alguno la autoridad del Representante Especial del Secretario General para adoptar las medidas que considere necesarias por razones de seguridad, para proteger la vida de las personas o mantener el orden público.

189. Los preámbulos de los dos Códigos de conducta correspondientes a los Reglamentos de la UNMIK antes mencionados citan íntegramente el texto del párrafo 2 del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sus restricciones generales informan los párrafos de la parte dispositiva del Código de conducta para la radio y la televisión y del Código de conducta temporal de la prensa en los que prohíben las "declaraciones provocativas".

190. En el texto de los párrafos pertinentes del Código de conducta para la radio y la televisión en Kosovo³³³ se establece lo siguiente:

2.2. Las emisoras no difundirán ninguna información que instigue al delito o a la realización de actividades criminales o que creen un riesgo inminente de causar perjuicio mediante muertes o lesiones o daños a los bienes u otros actos de violencia.

2.3. Las emisoras no difundirán ninguna información que denigre a un grupo étnico o religioso o insinúe que un grupo étnico o religioso es responsable de actos delictivos.

191. En la directiva administrativa N° 2000/22 relativa a un Código de conducta temporal de la prensa se establece:

2.1. Los editores no escribirán, imprimirán, publicarán ni distribuirán ninguna información que instigue al delito o a la realización de actividades criminales o que creen un riesgo inminente de causar perjuicio mediante muertes o lesiones o daños a los bienes u otros actos de violencia.

2.2. Los editores no escribirán, imprimirán, publicarán ni distribuirán ninguna información que denigre a un grupo étnico o religioso o insinúe que un grupo étnico o religioso es responsable de actos delictivos.

192. Tanto en el Reglamento N° 2000/36 relativo a la prensa de radio y televisión como en su Código de conducta para la radio y la televisión se establece que la concesión de licencias de radiodifusión se ajustará a lo dispuesto en este último Código³³⁴.

³³³ El Código de conducta para la radio y la televisión fue dictado por el CTMC y no fue promulgado por el Representante Especial en forma de directiva administrativa. Pese a esto, en el apartado 2 del artículo 2.2 se dispone que:

"Los solicitantes de una licencia de radiodifusión se comprometerán a acatar el Código de conducta para la radio y la televisión dictado por el CTMC y anexo al formulario de solicitud y registro."

³³⁴ Reglamento N° 2000/36, art. 2.2.

193. Artículo 1. Aplicación: "Todos los propietarios, administradores de emisoras, jefes de redacción y/o quienes tienen a su cargo el control editorial último y definitivo de los programas de las emisoras de radio o de televisión en Kosovo (en adelante denominados "emisoras") se comprometen a cumplir este Código como condición para recibir una licencia de radiodifusión del Comisionado temporal para los medios de comunicación".

194. Puesto que el Reglamento N° 2000/36 sanciona el incumplimiento del Código de conducta para la radio y la televisión, el cumplimiento de sus disposiciones constituye un requisito para ser titular de una licencia de radiodifusión. En el artículo 3 del Reglamento N° 2000/36 se establecen disposiciones sobre la imposición de sanciones administrativas en los casos de incumplimiento del Código de conducta para la radio y la televisión. En el artículo 2 del Reglamento N° 2000/37 relativo a la conducta de la prensa escrita se incluyen disposiciones análogas. Tanto en el Reglamento N° 2000/37 como en el Reglamento N° 2000/36 se dispone que la imposición de esas sanciones administrativas se realizará sin perjuicio de las sanciones penales o las causas civiles pertinentes³³⁵.

195. El marco jurídico e institucional relativo a la reglamentación de los medios de comunicación está siendo objeto de una reorganización mediante la aplicación de la Ley sobre la Comisión Independiente de Medios de Información y Radiodifusión³³⁶.

196. Los siguientes delitos guardan relación con el artículo 19:

- El artículo 28 del CPPK, que establece una responsabilidad penal especial en el caso de delitos cometidos utilizando los medios de comunicación;
- El artículo 115 del CPPK, que tipifica como delito las "declaraciones provocativas" señaladas en el Código de conducta para la radio y la televisión, artículos 2.2 y 2.3, y el Código de conducta temporal de la prensa, artículos 2.1 y 2.2;
- Los artículos 187 y 188 del Código Penal Provisional, que castigan el ejercicio delictivo de la libertad de expresión que vulnera el honor o la reputación de otras personas.

Artículo 20

197. En el artículo 115 del CPPK se define el delito de incitación al odio, la discordia o la intolerancia racial, religiosa o étnica.

198. La política de "normas primero, estatuto después", que fue respaldada conjuntamente por la UNMIK y las instituciones provisionales, exige que la incitación al odio o cualquier otra forma de incitación sea condenada por los dirigentes políticos, el órgano regulador de los medios

³³⁵ Reglamento N° 2000/37, art. 2.2, y Reglamento N° 2000/36, art. 3.3.

³³⁶ Reglamento N° 2005/34, de 8 de julio de 2005, relativo a la promulgación de la Ley sobre la Comisión Independiente de Medios de Información y Radiodifusión aprobada por la Asamblea de Kosovo.

de comunicación y los comentaristas de los medios de información. En el Plan de Aplicación de las Normas para Kosovo, que se elaboró para aplicar esta política y que también fue aprobado por la UNMIK y las instituciones provisionales, se establece que se deben adoptar medidas para garantizar la existencia de medios de comunicación profesionales, responsables y no discriminatorios que se dirijan a todas las comunidades étnicas. "La violencia de los días 17 a 20 de marzo de 2004 y el papel irresponsable desempeñado por algunas personas en los medios de comunicación subrayan esta necesidad."³³⁷ Estas medidas suponen la creación de un consejo de prensa multiétnico, encargado de establecer un sistema de autorregulación para los medios impresos, que incluyera un sistema destinado a eliminar la incitación al odio. Ese sistema exigiría que los medios de comunicación criticaran toda forma de incitación al odio y se abstuvieran de difundirla o imprimirla. Los medios de comunicación deberían alentar la tolerancia entre las comunidades e informar de manera imparcial, especialmente al tratar las situaciones de tensión interétnica.

199. Se consideró que la violencia de marzo de 2004, que al parecer fue desencadenada por la muerte de tres niños albanokosovares ahogados en el río Ibar, cerca de la ciudad de Zubin Potok (región de Mitrovica) el 16 de marzo de 2004, se había agravado debido a la información sesgada y enardecida de los medios de comunicación³³⁸.

200. Tras esa ola de violencia, se realizaron evaluaciones para analizar los problemas constatados en el desempeño de los medios de difusión y adecuar la asistencia futura en consecuencia. El 23 de abril de 2004, el CTMC dio a conocer un informe con sus conclusiones preliminares sobre el comportamiento de los medios de comunicación más influyentes en Kosovo -la emisora pública que difundía sus programas en todo Kosovo, Radio Televisión Kosovo (la RTK), la emisora de televisión privada Kosovo Television (la KTV) y la emisora de televisión privada TV 21- durante los tres días de disturbios³³⁹. El CTMC constató que las tres emisoras habían violado el Código de conducta para la radio y la televisión del CTMC, propuso la aplicación de sanciones y formuló algunas recomendaciones sobre medidas correctivas.

201. En lo tocante a la RTK, el informe concluyó que, aunque algunos periodistas y equipos de filmación de la RTK habían mostrado una valentía y un aplomo encomiables al informar desde situaciones de violencia en todo Kosovo, algunos corresponsales regionales habían mostrado una conducta que iba desde la calma y la información objetiva hasta un comportamiento indebidamente emocional. El CTMC también concluyó que las opiniones de la dirección de la RTK sobre las noticias se caracterizaban por hacer caso omiso temerariamente del riesgo de incitar y agravar los disturbios, y que al parecer las características de la información proporcionada por la RTK habían estado motivadas por un deseo de dramatismo y

³³⁷ Plan de Aplicación de las Normas de Kosovo, instituciones democráticas operativas, medios de comunicación/sociedad civil, pág. 7.

³³⁸ Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, documento de las Naciones Unidas S/2004/348, párr. 5 (30 de abril de 2004).

³³⁹ El informe del CTMC se puede consultar en:
http://www.osce.org/documents/mik/2004/04/2765_en.pdf.

sensacionalismo, sin ninguna moderación y responsabilidad por los efectos que sus transmisiones podían causar en un clima político inestable.

202. Como conclusión, en la evaluación se expresó asimismo que:

Una gran parte de la información facilitada por la RTK sobre la noche del 16 de marzo, con sus referencias a los "bandidos serbios" y las "hordas chetnik" y la utilización banal del término "ataque" para describir lo que les había sucedido a los niños -además de otra información difundida el 17 de marzo- parecía estar en contradicción con el propio Código de conducta editorial de la RTK en lo tocante a la utilización de un lenguaje "emotivo" o "provocativo"³⁴⁰.

203. En la evaluación se señaló asimismo que posiblemente la información facilitada por la RTK constituía una "violación del artículo 2.2 del Código de conducta para la radio y la televisión del CTMC que prohíbe la difusión de información que presente un riesgo claro e inmediato de incitación a la violencia, y será tratada como tal"³⁴¹.

204. En el informe del CTMC se formularon varias recomendaciones para abordar los problemas señalados³⁴². Con respecto a la KTV, en el informe del CTMC se concluyó³⁴³ que la información ofrecida por la KTV acerca de los tres niños ahogados daba una credibilidad no justificada a la narración del niño sobreviviente y que, al obrar de este modo, la KTV no presentó adecuadamente la incertidumbre de lo sucedido. En el informe se concluyó asimismo que, pese a que en la entrevista con el niño sobreviviente se mostraba que los niños habían huido de un perro y no de otras personas, la KTV no hizo nada para poner de relieve esta importante revelación y dejó así pasar una importante oportunidad para modificar la imagen pública del hecho antes de que la violencia se desencadenara el día siguiente. El informe constató asimismo que, aunque algunos corresponsales de la KTV mostraron valentía y aplomo al informar sobre las escenas de violencia, otros de sus corresponsales presentaron informes extremadamente sesgados que no fueron cuestionados ni corregidos.

205. El CTMC comparó a la KTV con las otras dos emisoras importantes y concluyó que, aunque la KTV había mostrado una mayor inclinación que TV 21 hacia el dramatismo y el sensacionalismo en la presentación de su información, por otra parte no había hecho nada para "politizar las muertes de los tres niños o para crear el tipo de histeria patriótica que rodeaba a la historia y que había caracterizado a la información ofrecida por la RTK".

³⁴⁰ Ibid., "Conclusiones con respecto a Radio-Television Kosovo", párr. 14.

³⁴¹ Ibid., "Conclusiones con respecto a Radio-Television Kosovo", párr. 15. En cuanto a las prohibiciones impuestas por el Código de conducta para la radio y la televisión del CTMC, véase el texto de su artículo 2.2, citado íntegramente *supra*.

³⁴² Ibid., "Recomendaciones con respecto a Radio-Televisión Kosovo", párrs. 21 y 22.

³⁴³ Ibid., "Conclusiones con respecto a la KTV", pág. 29.

206. Con respecto a TV 21³⁴⁴, el CTMC concluyó que la información inicial del incidente ofrecida por esta emisora había concedido una credibilidad injustificada a la narración del niño sobreviviente; no presentaba con exactitud lo que el niño contaba a los entrevistadores, y no incluía la perspectiva crucial de que no había pruebas independientes que corroboraran la historia contada por el niño. El CTMC declaró que esta omisión podía interpretarse como una violación del artículo 7.2 del Código de conducta para la radio y la televisión del CTMC³⁴⁵.

207. El CTMC determinó que los presentadores de TV 21 trataron la historia de manera serena y realizaron encomiables esfuerzos para incluir comentarios y análisis racionales, sin hacer nada para politizar la historia o dar un carácter sensacionalista a la información. En el informe se determinó asimismo que TV 21 adoptó encomiables medidas para comprender lo que les había sucedido realmente a los cuatro niños, informó sobre los actos de violencia de forma serena y objetiva, y en general trató de disminuir el aspecto emocional de su cobertura informativa, informando al mismo tiempo de manera completa a su audiencia.

208. Con respecto a TV 21, en el informe se recomendó que se impartiera una capacitación específica a los corresponsales y editores con respecto a la técnica y a los aspectos éticos de la información sobre conflictos³⁴⁶.

209. Inicialmente, los medios de difusión -en especial la RTK- no reconocieron que en su cobertura informativa, tal como se resumió precedentemente, habían incurrido en una grave falta de profesionalismo que avivó la violencia en vez de contenerla³⁴⁷. La RTK incluso respondió con alegaciones de que la libertad de prensa se había visto violada por la investigación, las conclusiones preliminares y las multas y recomendaciones correctivas propuestas por el CTMC.

210. Con posterioridad, el CTMC llegó a acuerdos con la RTK, la KTV y TV 21 sobre las reclamaciones acerca de su cobertura de los actos de violencia de marzo de 2004. En particular, la RTK reconoció que había difundido "declaraciones que podían considerarse incitaciones al odio" dado que "daban a entender que un grupo étnico particular era responsable de delitos". Se convino en un nivel mínimo de financiación para capacitar a redactores durante 2005³⁴⁸.

³⁴⁴ *Ibid.*, "Conclusiones con respecto a TV 21", pág. 31.

³⁴⁵ El artículo 7.2 del Código de conducta para la radio y la televisión del CTMC dispone: "Las emisoras no difundirán ninguna información sin haber realizado una investigación prudente y razonable para comprobar su veracidad".

³⁴⁶ Informe del CTMC.

³⁴⁷ Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, documento de las Naciones Unidas S/2004/613, párr. 22 (30 de junio de 2004).

³⁴⁸ S/2005/88, nota *supra*, párr. 9. Los textos íntegros de los acuerdos se pueden consultar, respectivamente, en: http://www.imc-ko.org/IMG/pdf/RTK_Settlement_15_Dec_04_ENG.pdf, http://www.imc-ko.org/IMG/pdf/KTV_Settlement_09_Dec_04_ENG.pdf y http://www.imc-ko.org/IMG/pdf/TV_21_Settlement_09_Dec_04_ENG.pdf.

Artículo 21

Antecedentes jurídicos

211. El ejercicio del derecho de las personas a la libertad de reunión se rige por la Ley de orden público de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo, y la Ley de reuniones públicas de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo de 1981. La primera de estas leyes regula la conducta de las personas en los lugares públicos, y la segunda, la organización de reuniones públicas. Ambas leyes contienen disposiciones generales sobre las formalidades, condiciones, restricciones y sanciones a que está sujeto el ejercicio de la libertad de reunión.

212. La Ley de reuniones públicas de 1981³⁴⁹ obliga a los organizadores de una reunión pública a notificar el acontecimiento a los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, y exige que esos organismos garanticen que la reunión pública se celebre sin alteración del orden público³⁵⁰. Los artículos 2, 7 y 8 de la Ley de reuniones públicas contienen disposiciones que limitan la libertad de reunión en términos análogos a los del párrafo 2 del artículo 22 del PIDCP. Dicha ley también impone a los convocantes y los organizadores de reuniones públicas la obligación de mantener el orden público y de disolver la reunión si se pone en peligro la seguridad de las personas o de los bienes³⁵¹.

213. El artículo 4 de la Ley de orden público³⁵² impone obligaciones similares a los organizadores de espectáculos públicos. Además, dispone la intervención de los organismos encargados de hacer aplicar la ley si los organizadores no están en condiciones de cumplir esas obligaciones. La Ley de orden público obliga a los organizadores a garantizar la seguridad y el orden público y al mismo tiempo exige a los participantes en esas reuniones públicas que hagan lo mismo y respeten y los derechos y libertades de los demás³⁵³.

214. El artículo 173 del CPPK tipifica como delito la restricción ilícita del ejercicio del derecho a la libertad de reunión.

Práctica

215. No hay estadísticas con respecto a la denegación de permisos para la celebración de reuniones públicas organizadas por personas pertenecientes a comunidades minoritarias. Sin embargo, la policía ha denegado el permiso para llevar a cabo una manifestación en los casos siguientes:

³⁴⁹ *Gaceta Oficial* de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo, N° 8/81.

³⁵⁰ Ley de reuniones públicas, arts. 3 y 6.

³⁵¹ Ley de reuniones públicas, art. 5.

³⁵² *Gaceta Oficial* de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo, N° 13/81.

³⁵³ Ley de orden público, art. 2.

- No se concedieron dos solicitudes para celebrar una manifestación relacionada con un memorial de guerra que se construiría en la zona de Shatervan. La razón de la negativa era que existía la posibilidad de actos de violencia y que el lugar solicitado no era adecuado.
- La Asociación familiar de personas secuestradas y víctimas de guerra deseaba organizar una protesta en la que participarían entre 50 y 150 personas, el 30 de agosto de 2004. Los organizadores de la protesta tenían la intención de bloquear dos calles principales en la parte central de Prishtinë/Priština y presentar una demostración de diapositivas frente al Teatro Nacional. La solicitud fue denegada porque la policía de la UNMIK consideró que si se bloqueaba esta parte de la ciudad, ello desorganizaría todos los servicios esenciales, con inclusión de los servicios de ambulancias y los servicios policiales. Durante las negociaciones, la policía de la UNMIK propuso a los organizadores otro lugar para la manifestación, lo que fue rechazado. Al parecer, la protesta se llevó a cabo sin autorización³⁵⁴.
- El partido político "Lëvizja Popullore e Kosovës" (el LPK) solicitó autorización para organizar una protesta pacífica frente a la Asamblea de Kosovo entre los días 13 y 28 de noviembre de 2003. Esta solicitud fue rechazada mediante un memorando emitido por el Oficial de Operaciones de la sede regional de Prishtinë/Priština de la policía de la UNMIK, lo que fue confirmado por el Comandante Regional de la UNMIK de Prishtinë/Priština el 6 de noviembre de 2003. Este último expresó que la protesta hubiera requerido que la policía acordonara la zona, bloqueando así la carretera durante varios días. La desorganización resultante para los peatones y el tráfico de vehículos hubiese sido desproporcionada en relación con los intereses del LPK de celebrar una protesta pacífica³⁵⁵.

Artículo 22

216. El Marco Constitucional garantiza el derecho a la libertad de asociación en general e incluye disposiciones especiales que rigen el derecho de las personas que pertenecen a comunidades minoritarias. De las 2.800 ONG registradas, 300 representan a los serbios de Kosovo, 55 a los romaníes y cifras más pequeñas corresponden a las comunidades de bosnios, turcos, gorancis y croatas. Esas organizaciones funcionan con relativa libertad en todo Kosovo.

217. En el párrafo 4.4 del Marco Constitucional se establece, entre otras cosas, que las comunidades y sus miembros tendrán derecho a:

"g) Establecer asociaciones para fomentar los intereses de su comunidad; [y]

³⁵⁴ La información sobre los hechos mencionados fue facilitada por la Oficina del Comisionado de Policía de la UNMIK.

³⁵⁵ Véase la correspondencia entre la UNMIK y el Defensor del Pueblo en www.ombudsperson.org.

h) Mantener contactos libres de obstáculos con organizaciones no gubernamentales locales, regionales e internacionales, y participar en ellas, de conformidad con los procedimientos de esas organizaciones..."

218. El Reglamento N° 1999/22 relativo a la inscripción y funcionamiento de las ONG en Kosovo, de 15 de noviembre de 1999, regula la naturaleza, inscripción y situación jurídica de todas las ONG que funcionan en Kosovo. El artículo 4 del Reglamento N° 1999/22 estipula en la parte pertinente:

4.1. Las organizaciones no gubernamentales solicitarán su inscripción ante la UNMIK a fin de funcionar como persona jurídica en Kosovo.

4.2. La inscripción de una fundación o asociación se lleva a cabo mediante la presentación ante la UNMIK de un formulario de solicitud, junto con el instrumento constitutivo y los estatutos.

[...]

4.6. La UNMIK expedirá a la organización no gubernamental un certificado de inscripción o bien una decisión escrita por la que se deniega la inscripción dentro de los sesenta (60) días hábiles contados desde la recepción de la solicitud de inscripción, a menos que la UNMIK pida por escrito la presentación de más información o aclaraciones. Si se deniega la inscripción, la UNMIK dará una explicación sobre los motivos de la denegación.

[...]

10.3. Una organización no gubernamental podrá solicitar su reconocimiento como sociedad de utilidad pública cuando pide inicialmente su inscripción o con posterioridad. La UNMIK concederá ese reconocimiento si los documentos de inscripción de la organización no gubernamental demuestran que los propósitos y las actividades de la organización cumplen los requisitos establecidos en el artículo 10.1. Para mantener la condición de sociedad de utilidad pública, la organización deberá preparar informes relativos a sus actividades y sus finanzas de conformidad con las directivas administrativas emitidas por el Representante Especial del Secretario General.

219. En el artículo 5.1 del Reglamento N° 1999/22 se establece que la UNMIK podrá denegar una solicitud de inscripción si los estatutos de la ONG infringieran las disposiciones de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o cualquier reglamento de la UNMIK.

220. En el artículo 2 del Reglamento N° 2004/11 relativo a la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos en Kosovo, de 5 de mayo de 2004, se establece:

2.1. La oficina mantendrá un registro de partidos políticos en los que se identificará el nombre, las direcciones y los números de teléfono de todas las oficinas de cada partido político inscrito, así como los nombres y direcciones del presidente y de los miembros del máximo órgano ejecutivo de cada partido político inscrito.

2.2. Todo partido político inscrito en el registro de partidos políticos adquiere por esta vía la condición de persona jurídica con capacidad para ejercer el derecho de propiedad, celebrar contratos e intervenir en juicios, por derecho propio, como actor o demandado.

221. En el artículo 4 del Reglamento N° 2004/11 relativo a la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos se establece que se denegará la solicitud de inscripción si los documentos pertinentes, con inclusión de los estatutos del partido, no cumplen los requisitos del reglamento o las disposiciones de la ley aplicable, o si el partido solicita la inscripción bajo un nombre, sigla o símbolo susceptible de incitar al odio o la violencia de carácter intercomunitario, étnico o religioso.

222. El derecho de afiliarse a sindicatos está garantizado y regulado por el Reglamento N° 2001/27 sobre la legislación laboral básica en Kosovo, que entró en vigor el 8 de octubre de 2001. El artículo 5 del Reglamento N° 2001/27 establece en la parte pertinente:

5.1. Los trabajadores y los empleadores tendrán derecho a establecer las organizaciones que ellos determinen y adherirse a las mismas, con sujeción únicamente a las normas de la organización pertinente, sin necesidad de autorización previa. Las organizaciones de trabajadores podrán adoptar la forma de sindicatos.

5.2. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tendrán derecho a establecer federaciones y confederaciones y a adherirse a ellas. Tales organizaciones, federaciones o confederaciones tendrán derecho a afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

5.3. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores y sus respectivas federaciones y confederaciones tendrán derecho a establecer su constitución y sus normas, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y formular sus programas.

5.4. Las autoridades públicas se abstendrán de toda injerencia que limite los derechos de los trabajadores y los empleadores, establecidos en el artículo 5.1, y de sus respectivas organizaciones, federaciones y confederaciones, según lo establecido en el artículo 5.2.

5.5. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores y sus respectivas federaciones y confederaciones no podrán ser disueltas ni suspendidas por el Departamento Administrativo de Trabajo y Empleo (denominado en adelante "el Departamento") o el organismo que lo suceda.

5.6. La adquisición de personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores y sus respectivas federaciones y confederaciones no se someterá a condiciones que limiten la aplicación de los artículos 5.1, 5.3, 5.4 y 5.5.

5.7. Los sindicatos se inscribirán en el Departamento o el organismo que lo suceda, y presentarán una copia de su instrumento constitutivo y una lista de los nombres y

apellidos, fechas de nacimiento y direcciones de las personas responsables de la gestión y administración del sindicato.

5.8. Los trabajadores y los empleadores, así como sus respectivas organizaciones, federaciones y confederaciones, ejercerán sus derechos previstos en este reglamento con arreglo a la legislación aplicable en Kosovo.

223. En el mismo instrumento legislativo también se prohíbe la discriminación por el hecho de pertenecer a un sindicato. La Unidad de Inscripción de Organizaciones No Gubernamentales y de Enlace informa que desde 1999 no se ha denegado la inscripción de ninguna ONG en Kosovo. Tampoco se ha suspendido ni revocado la inscripción de ninguna de esas organizaciones.

Artículo 23

224. El marco jurídico de la familia y el matrimonio sigue siendo en lo fundamental el establecido en la Ley del matrimonio y las relaciones familiares³⁵⁶, que entró en vigor hace más de 20 años. Las instituciones provisionales del Gobierno autónomo están elaborando una nueva legislación en esta materia.

225. En el artículo 2 se dispone que, en virtud de la ley, la familia es la unión permanente de los padres, los hijos y otros parientes.

226. En el artículo 24 se establece que se considerará que el matrimonio se ha contraído en el momento en que la pareja formule conjuntamente una declaración de voluntad en el sentido de formar una unión, ante el órgano competente y de conformidad con las condiciones establecidas en la ley. En el artículo 25 se dispone que el matrimonio no se considerará válido cuando no exista libre voluntad del futuro cónyuge, sino que el acto le ha sido impuesto mediante el uso de la fuerza o ha sido el resultado de un engaño.

227. En el artículo 26 se establece que el matrimonio no será válido si existen condiciones, determinadas en la ley, que lo invaliden. Esas condiciones son la existencia de un matrimonio anterior³⁵⁷, la incapacidad de una de las partes para discernir debido a una enfermedad mental³⁵⁸, la existencia de varios tipos de relaciones de parentesco por consanguinidad o por afinidad entre las partes³⁵⁹ y el hecho de que una de las partes tenga menos de 18 años de edad, aunque en algunas circunstancias las personas de edades comprendidas entre los 16 y los 18 años pueden contraer matrimonio³⁶⁰.

³⁵⁶ *Gaceta Oficial* de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo, 28 de marzo de 1984.

³⁵⁷ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, art. 27.

³⁵⁸ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, art. 28.

³⁵⁹ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, arts. 29, 31 y 32.

³⁶⁰ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, art. 33.

228. En el párrafo 2 del artículo 6 se dispone que el matrimonio se basa en la libre decisión del esposo y la esposa de contraer matrimonio en condiciones de igualdad, armonía y amor recíprocos, respeto, comprensión y buena fe. Las relaciones patrimoniales en la familia se basan en los principios de igualdad, reciprocidad, solidaridad y protección de los intereses de los hijos menores de edad³⁶¹. Las partes en el matrimonio gozan de igualdad en todas las relaciones personales y patrimoniales³⁶² y están obligadas a ser mutuamente leales y a ayudarse y respetarse³⁶³.

229. Cuando el tribunal competente en un litigio matrimonial dicta una sentencia con arreglo a la cual el matrimonio queda disuelto o anulado o se rechaza una solicitud de que se determine la existencia del matrimonio, en la misma sentencia el tribunal decidirá acerca del cuidado y la educación de los hijos menores de las partes³⁶⁴.

Artículo 24

230. La inscripción de los niños nacidos en Kosovo se basa en el Reglamento N° 2000/45 sobre la autonomía municipal de Kosovo y el Reglamento N° 2005/21 relativo a la promulgación de la Ley N° 2004/46 sobre los registros civiles aprobada por la Asamblea de Kosovo.

231. Los hospitales están obligados a informar sobre el nacimiento de un niño y su inscripción se debe realizar dentro de los 30 días.

232. Las escuelas desempeñan una función especial en la prevención de la violencia en el hogar y la protección de los niños frente a ella. La capacitación de los maestros en materia de derechos humanos incluye también el papel de los maestros en la prevención de la violencia en el hogar y la información sobre la misma. No obstante, en la práctica se ha sabido que en algunos casos los maestros también han encubierto los hechos y han protegido a los autores de los actos de violencia. Esta capacitación en derechos humanos también incluye elementos orientados a hacer posible que los niños ejerciten su derecho a la libertad de opinión.

233. Al parecer existe una real discrepancia entre las zonas rurales y las urbanas: las formas tradicionales (autoritarias, jerárquicas) predominan en las zonas rurales, mientras que seis años de reforma educativa están dando algún fruto en las zonas urbanas.

³⁶¹ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, párrafo 1 del artículo 12.

³⁶² Ley del matrimonio y las relaciones familiares, art. 51.

³⁶³ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, art. 52.

³⁶⁴ Ley del matrimonio y las relaciones familiares, párrafo 1 del artículo 111.

Artículo 25

El derecho y la oportunidad de votar

234. Para ejercer el derecho a votar la persona debe tener al menos 18 años de edad en la fecha fijada para la elección y debe tener su residencia habitual en Kosovo, según se establece en el artículo 3 del Reglamento N° 2000/13 relativo al Registro Civil Central, en el que se dispone:

El Secretario del Registro Civil inscribirá a las siguientes personas como residentes habituales en Kosovo:

- a) Las personas nacidas en Kosovo o cuyo padre o madre han nacido en Kosovo;
- b) Las personas que pueden demostrar que han residido en Kosovo por un período mínimo de cinco años corridos;
- c) Otras personas que, a juicio del Secretario del Registro Civil, fueron obligadas a abandonar Kosovo y que por ese motivo no podían cumplir el requisito de residencia establecido en el párrafo b) del presente artículo; o
- d) Los hijos a cargo de personas inscritas de conformidad con los incisos a), b) y/o c) del presente artículo y que no reúnen las condiciones necesarias para ser considerados residentes habituales, siempre que tengan menos de 18 años de edad o que tengan menos de 23 años y acrediten su asistencia de tiempo completo a una institución de enseñanza reconocida.

235. Antes de cada elección, las comisiones de servicios electorales y apelaciones y reclamaciones proporcionan a los votantes la posibilidad de verificar su información en el registro de votantes (por ejemplo, el lugar donde deben votar) y obtener asesoramiento jurídico en los casos de reclamaciones. Antes de cada elección, los votantes que se han inscrito o han adquirido el derecho a votar recientemente o han cambiado de dirección desde las últimas elecciones, son notificados por correo acerca de su nuevo lugar de votación. En 2004, se remitieron 116.962 notificaciones; 9.521 (el 8,14%) de ellas no pudieron entregarse, probablemente debido a que la dirección carecía de algunos datos.

236. En 2000, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estableció un período de inscripción de votantes en Serbia y Montenegro e inscribió a aproximadamente 100.000 personas internamente desplazadas (PID). En 2002, la OSCE estableció un segundo período de inscripción de votantes en Serbia y Montenegro, en el que se inscribieron como votantes otros 10.000 PID. Se tropezó con dificultades durante estos procesos de inscripción, debido especialmente a la falta de documentos legales para probar la identidad (sobre todo en el caso de los romaníes).

237. No se llevaron a cabo inscripciones adicionales de personas antes de las elecciones de 2004. Se remitieron por correo notificaciones a los PID en Serbia y Montenegro relativas a la solicitud para inscribirse como votantes, pero 60.000 de estas cartas enviadas a Serbia fueron devueltas sin entregar. Este fue uno de los factores que en última instancia condujeron a la decisión de llevar a cabo nuevamente en Serbia y Montenegro en 2004 la votación mediante

asistencia personal. Se abrieron en Serbia 100 colegios electorales y en cada uno de ellos había un mostrador de inscripción de votantes donde los votantes que reunían las condiciones y aún no estaban inscritos podían inscribirse en el día de las elecciones y emitir un voto condicional³⁶⁵.

238. En cada elección celebrada en Kosovo desde el año 2000, hubo una norma electoral que incluía disposiciones relativas a los votantes analfabetos, las personas con discapacidades y las que tenían impedimentos a la libertad de movimiento a fin de que votaran con asistencia o bien en una fecha anterior. En cada elección hubo una operación de correo para permitir a los PID y los refugiados que votaran en las elecciones de Kosovo, y también se establecieron centros de votación para los PID en Serbia y Montenegro en cada elección. En la elección para la Asamblea de Kosovo de 2004, la votación en Serbia y Montenegro no formó parte del plan operativo inicial, pero la decisión de último momento de los serbios de no continuar su boicoteo de las elecciones de Kosovo y la falta de inscripción para la operación por correo hizo que el Representante Especial emitiera la directiva administrativa N° 2004/25, por la que se establecían centros de votación en Serbia y Montenegro el día de la elección. Como esta directiva administrativa daba el derecho de voto a personas que no cumplían el requisito de estar inscritas en el Registro Civil ni habían logrado inscribirse en la operación de correo dentro de los plazos fijados, el Representante Especial emitió la directiva administrativa N° 2004/27, en la que se otorgaba el derecho de voto a personas que habían sido desplazadas internamente de Serbia y Montenegro y que habían regresado a Kosovo después de vencido el plazo para inscribirse con arreglo a la legislación. La razón de esto era que si una persona que había estado desplazada internamente hubiese permanecido en Serbia y Montenegro, habría reunido las condiciones para votar con arreglo a las disposiciones de la directiva administrativa N° 2004/25.

239. Con anterioridad a las elecciones organizadas en Kosovo, se habían recopilado manuales, folletos, carteles y volantes en inglés, albanés y serbio y se distribuyeron a cada una de las comunidades en el idioma respectivo. También se proporcionaron materiales para votantes en turco.

240. La OSCE organizó elecciones en instituciones/lugares especiales, así como programas para votantes analfabetos que residían en la institución psiquiátrica de Shtime/Štimlje. Para las elecciones de Kosovo organizadas en 2001, 2002 y 2004, se estableció un programa de voto anticipado/necesidades especiales. Su finalidad consistía en hacer posible el voto de los kosovares que, por razones claras y convincentes ajenas a su control, no podían votar en un colegio electoral regular. Beneficiaría a los votantes de Kosovo, Serbia propiamente dicha y Montenegro que, confinados en sus casas debido a una discapacidad o al temor o que estaban en la cárcel o residían en la Residencia para Ancianos de Prishtinë/Priština y la Institución de Salud Mental de Shtime/Štimlje.

241. Hubo numerosas mejoras en el clima electoral y los procesos electorales desde las elecciones municipales de 2000 hasta la actualidad. Una de las principales cuestiones aún pendientes es la exactitud del proceso de inscripción:

³⁶⁵ Directiva administrativa N° 2004/25 de la UNMIK y directiva administrativa N° 2004/27 de la UNMIK.

- Un proceso de inscripción de votantes preciso no es aquel en el que no haya errores, sino un proceso en el que haya oportunidades suficientes para detectar y corregir rápidamente los errores. Los errores más comunes son los apellidos mal escritos, detalles incorrectos, personas fallecidas, votantes ausentes y la falta de nombres en la anterior base de datos de votantes. La gran mayoría de estos errores se podrían corregir con un nuevo censo o si la verificación de las inscripciones se llevara a cabo adecuadamente. Esto también significa una adecuada notificación generalizada a los votantes y la accesibilidad a los registros.
- La distancia a los colegios electorales es otro factor que impidió que los votantes ejercieran su derecho de voto. Se han adoptado medidas para abordar esta cuestión. Durante las últimas elecciones se establecieron nuevos centros cerca de algunas aldeas distantes. Aunque esta solución aborda el problema de la distancia (falta de transporte), no resuelve completamente el problema. El mal tiempo y el mal estado de las carreteras disminuyeron el número de votantes. Se necesitaban recursos adicionales. El personal de la OMIK dedicó tiempo y esfuerzos mediante la difusión de carteles y folletos y la celebración de reuniones con dirigentes de las aldeas y con la población, casa por casa, a fin de aclarar el problema del bajo número de votantes en algunas aldeas remotas. Para facilitar su viaje y aumentar el número de votantes, la Comisión electoral central (CEC), basándose en las circunstancias, debería decidir el envío de un equipo móvil o abrir un nuevo colegio electoral.
- El establecimiento de nuevos colegios electorales ayudó notablemente a superar los pocos problemas surgidos el día de las elecciones. Al existir un gran número de votantes distribuidos en grandes centros en el año 2000, se podían observar largas colas dentro y fuera de los colegios electorales el día de las elecciones. Esto, por supuesto, disuadió a los votantes de esperar para emitir su voto. A partir de 2001, se aumentó considerablemente el número de colegios electorales a fin de superar este problema.

242. Las instrucciones que figuraban en todos los manuales electorales y en los folletos de información para los votantes eran muy claros con respecto al carácter secreto del voto. Todos los miembros y supervisores de los colegios electorales (más tarde presidentes) tenían a su cargo la supervisión del colegio electoral y la prevención de toda intimidación a los votantes que se pudiera producir durante el proceso de votación. Se proporcionó a los colegios electorales cuatro mamparas que permitían que los votantes marcaran sus votos en secreto. Esas mamparas no se podían instalar demasiado cerca una de otra de modo que se pudiera afectar al secreto del voto, y se colocaron de manera tal que se garantizaba que nadie pudiera ver como los votantes marcaban su papeleta electoral. La zona situada detrás de la mampara tenía que ser privada, sin que fuera visible a través de una ventana. No obstante, en algunos casos, especialmente en zonas rurales, hubo numerosos casos de "voto múltiple" y de "asistencia a los miembros de la familia".

243. La seguridad de la votación y de los materiales antes y después del día de la elección son objeto de una atención especial en cada acto electoral. La seguridad del proceso electoral garantizaba la credibilidad de los resultados. Se trató de un esfuerzo conjunto de la OSCE, la policía de la UNMIK y el SPK y la KFOR. La principal tarea consistió en proporcionar asistencia en materia de seguridad para la distribución de materiales (materiales delicados), vigilar el transporte de los materiales y proteger los colegios electorales el día de las elecciones,

asignándoles un número suficiente de funcionarios de policía. En los casos en que un votante no podía trasladarse al colegio electoral correspondiente, se le daba la oportunidad de ejercer su derecho de voto depositando un voto condicional en el colegio electoral más próximo a su hogar. De conformidad con el reglamento, cuando un votante emitía un voto condicional, colocaba personalmente la papeleta en un sobre azul confidencial, que después era sellado por la Comisión electoral central dentro de un sobre de votos condicionales en el que figuraban los detalles de los votantes antes de depositarlo en la urna. Después de que se confirmara que el votante reunía las condiciones necesarias en el Centro de recuento de votos bajo supervisión nacional e internacional, el sobre confidencial azul era extraído del sobre blanco y depositado en la urna del municipio pertinente junto con los demás sobres azules.

244. El procedimiento antes mencionado garantizaba el carácter secreto, la validez y la seguridad del proceso de votación. Hasta ahora todas las elecciones celebradas en Kosovo han sido supervisadas y controladas por los partidos políticos y las ONG y observadores internacionales.

245. Hasta el año 2004, las elecciones fueron organizadas por el Departamento de organización de elecciones de la OSCE, y el personal de los colegios electorales fue capacitado por instructores de la OSCE. Durante las elecciones de 2000, 2001 y 2002, estuvieron a cargo de los colegios electorales unos 2.000 supervisores internacionales. Los supervisores internacionales tenían a su cargo el trámite de la votación y el recuento en los centros de votación e incluso algunos en el Centro de recuento central. Además de los supervisores internacionales, participaron en cada elección unos 12.000 observadores nacionales y más de 200 observadores internacionales del Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales. La presencia de los supervisores internacionales y de los observadores impidió irregularidades y aumentó la credibilidad de los resultados de las elecciones. Los supervisores internacionales prepararon el terreno para el traspaso de responsabilidades en 2004 al Comité del Colegio Electoral.

246. En la preparación de las elecciones de 2004 el personal de la OSCE trabajó en estrecha cooperación con la secretaría de la CEC recientemente creada, que tenía a su cargo la organización de las elecciones, lo que incluía el asesoramiento, apoyo y supervisión en todas las etapas del proceso. El proceso de votación y de recuento también fue supervisado estrechamente por observadores nacionales e internacionales que validaron los resultados.

247. La Comisión de Reclamaciones y de Apelaciones trató las reclamaciones y apelaciones presentadas por los votantes, los observadores de partidos políticos y otras personas involucradas en el proceso. Esta comisión tiene pleno acceso a los materiales necesarios. En 2004 se pudo constatar que el profesionalismo de esta comisión había aumentado.

El derecho y la oportunidad de ser elegido

248. En las últimas cuatro elecciones, las condiciones que se deben cumplir para ser candidato se definían en el Marco Constitucional, los Reglamentos de la UNMIK sobre las elecciones en Kosovo y las normas electorales de la CEC. De conformidad con el Marco Constitucional³⁶⁶ y los artículos 1 y 4 de la Norma Electoral N° 8/2002 los requisitos para inscribirse como

³⁶⁶ Párrafo 9.1.6.

candidato en las elecciones para la Asamblea de Kosovo y las elecciones municipales son los siguientes:

- El interesado debe cumplir los requisitos establecidos para los votantes a fin de participar en elecciones para la Asamblea o en elecciones municipales.
- Para las elecciones municipales, el candidato debe ser un votante inscrito en el municipio en el que se presenta como candidato.
- Una persona no puede ser candidato si: i) es miembro de la Comisión electoral central, de una comisión electoral correspondiente a elecciones a la Asamblea o de un comité de colegio electoral; ii) es miembro del KPC o del SPK; iii) se desempeña como juez o fiscal; iv) está cumpliendo una sentencia impuesta por el TPIY o ha sido acusado por el Tribunal y no ha cumplido una orden de comparecer ante el mismo; o v) ha sido privado de la capacidad jurídica por una decisión judicial definitiva.
- Un miembro de una asamblea municipal no puede ser al mismo tiempo miembro de la Asamblea de Kosovo. Reglamento N° 2002/11, art. 3, Mandato (3.1).

249. Otros requisitos establecidos en el mismo reglamento de la CEC son los siguientes:

a) iii) La Comisión electoral central no inscribirá a una persona en una lista de candidatos si a ésta le ha sido prohibido presentarse como candidato en algún reglamento de la UNMIK o en el reglamento de la CEC.

e) i) ii) Un candidato no puede figurar al mismo tiempo en más de una lista de candidatos de partidos políticos, coaliciones o iniciativas de ciudadanos, ni presentarse como candidato independiente.

Acceso a la administración pública en condiciones generales de igualdad

250. El Reglamento N° 2001/36 sobre la administración pública en Kosovo y la directiva administrativa N° 2003/2 relativa a la aplicación de este reglamento establecen el fundamento jurídico de la administración pública de Kosovo y las condiciones básicas por las que se rige. Las cuestiones de igualdad, mérito y no discriminación se estipulan en los siguientes incisos del artículo 2.1 del reglamento:

La administración pública se regirá por los siguientes principios:

a) Equidad: el trato justo y equitativo de los funcionarios y otras personas, de conformidad con la ley;

...

f) Mérito: el ingreso, los ascensos y la asignación en la administración pública sólo se llevarán a cabo mediante procedimientos justos, abiertos y de concurso, basados en criterios objetivos y relacionados con el puesto;

g) No discriminación: no discriminación, directa o indirecta, basada en el sexo, la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas, el origen nacional, étnico o social, la pertenencia a una comunidad nacional, el patrimonio, el nacimiento, las discapacidades, la situación de familia, el embarazo, la orientación sexual o la edad; y

h) Inclusión: la contratación en todos los niveles de la administración pública reflejará el carácter multiétnico de Kosovo y la necesidad de una representación equitativa de todas las comunidades en Kosovo.

251. Las disposiciones de la directiva administrativa N° 2003/2 disponen la creación de grupos multiétnicos y con participación equilibrada de hombres y mujeres, no sólo para la selección de los funcionarios, sino también en lo tocante a las medidas disciplinarias y las apelaciones relacionadas con las reclamaciones de los funcionarios.

Artículo 26

252. Este tema se trata en el Documento básico común.

Artículo 27

Principios generales relativos al uso de su idioma por las comunidades minoritarias

253. El derecho a usar el propio idioma en la esfera privada y la pública y en las relaciones con los órganos administrativos y judiciales; el derecho a usar el propio nombre en un lenguaje minoritario y el derecho a su reconocimiento oficial; el derecho a exhibir en un lenguaje minoritario señales de carácter privado y de exhibir señales topográficas en un lenguaje minoritario y el derecho a enseñar y a aprender en un lenguaje minoritario están regulados en un marco jurídico integrado por las disposiciones legislativas de la RSFY, la UNMIK y las instituciones provisionales del Gobierno autónomo.

254. La Ley de la RSFY, de 1977, sobre la aplicación de la igualdad de los idiomas y alfabetos en la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo³⁶⁷ estableció la igualdad del albanés y el serbocroata, así como también del turco en las zonas "en las que viven miembros de nacionalidad turca".

255. El Marco Constitucional establece en su capítulo IV los derechos de las comunidades y de sus miembros, que incluyen, entre otros, el derecho a: "a) usar su idioma y su alfabeto libremente, en particular ante los tribunales, organismos y otros órganos públicos en Kosovo;... c) gozar de acceso a la información en su propio idioma;... i) proporcionar información en el idioma y alfabeto de su comunidad;... m) recibir y prestar servicios sociales y de salud pública de forma no discriminatoria".

³⁶⁷ Véase la "Ley sobre la aplicación de la igualdad en los idiomas y los alfabetos en la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo" (*Gaceta Oficial* de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo N° 48/1977), modificada por la "Ley de modificación de la Ley de aplicación de los idiomas y los alfabetos en la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo" (*Gaceta Oficial* de la Provincia Autónoma Socialista de Kosovo, N° 11/85).

Utilización de los idiomas en la Asamblea y en el Gobierno

256. En el Marco Constitucional se establece que todas las sesiones de la Asamblea de Kosovo y de sus comités se realizarán en albanés y en serbio. También se autoriza a los miembros no albaneses ni serbios de la Asamblea a dirigirse a la Asamblea o a sus comités y presentar documentos en sus propios idiomas. En tal caso, se debe proporcionar la interpretación o la traducción al albanés y al serbio. Todos los documentos oficiales de la Asamblea se deben imprimir en albanés y en serbio. Sin embargo, cuando esos documentos se refieren a una comunidad determinada, la Asamblea los debe publicar en el lenguaje minoritario de esa comunidad. Las disposiciones pertinentes del Marco Constitucional son las siguientes:

9.1.49. Las sesiones de la Asamblea y de sus comités se celebrarán en los idiomas albanés y serbio. Todos los documentos oficiales de la Asamblea se imprimirán en albanés y en serbio. La Asamblea se esforzará por publicar los documentos oficiales que interesan a una comunidad determinada en el idioma de ésta.

9.1.50. Los miembros de la Asamblea que pertenecen a comunidades distintas de los albaneses de Kosovo y los serbios de Kosovo serán autorizados a dirigirse a la Asamblea o a sus comités en su propio idioma, y a presentar documentos para su examen por la Asamblea en su propio idioma. En este caso, se proporcionará interpretación o traducción a los idiomas albanés y serbio para los demás miembros de la Asamblea o del comité.

9.1.51. Todas las leyes promulgadas se publicarán en albanés, bosnio, inglés, serbio y turco.

9.3.17. Las reuniones del Gobierno y de sus órganos se celebrarán en albanés y en serbio. Todos los documentos oficiales del Gobierno se imprimirán en albanés y en serbio.

9.3.18. Los miembros del Gobierno pertenecientes a comunidades distintas de las de los albaneses de Kosovo y los serbios de Kosovo serán autorizados a utilizar su propio idioma.

Utilización de idiomas a nivel municipal

257. En el artículo 2.3 del Reglamento N° 2000/45³⁶⁸ se establece que todos los órganos y entidades de un municipio garantizarán que sus habitantes gocen de todos los derechos y libertades, sin ningún tipo de discriminación, en particular por el idioma. En virtud del artículo 9 del reglamento, los miembros de minorías tienen derecho a comunicarse en su propio idioma con todos los órganos y funcionarios municipales.

258. Las sesiones de la Asamblea Municipal y de sus comités y reuniones públicas se celebrarán en albanés y en serbio y, en los municipios en que vive una comunidad cuyo idioma no es el albanés ni el serbio, las actuaciones se traducirán al idioma de esa comunidad.

³⁶⁸ Reglamento N° 2000/45 de la UNMIK, de 11 de agosto de 2000, sobre la autonomía municipal de Kosovo.

259. Todos los documentos oficiales de un municipio se deben imprimir en albanés y en serbio y, en los municipios en los que vive una comunidad cuyo idioma no es el albanés ni el serbio, todos los documentos oficiales de ese municipio se deberán dar a conocer también en el idioma de esa comunidad. Se aplicará la misma norma con respecto a las señales oficiales que indiquen o incluyan el nombre de ciudades, aldeas, carreteras, calles y otros lugares públicos.

Las disposiciones pertinentes del Reglamento N° 2000/45 son las siguientes:

9.1. Los miembros de las comunidades tendrán derecho a comunicarse en su propio idioma con todos los órganos y funcionarios municipales.

9.2. Las sesiones de la Asamblea Municipal y de sus comités y sus reuniones públicas se celebrarán en albanés y en serbio. En los municipios en que vive una comunidad cuyo idioma no es el albanés ni el serbio, las actuaciones se traducirán, cuando sea necesario, al idioma de esa comunidad.

9.3. Todos los documentos oficiales de un municipio se imprimirán en albanés y en serbio. En los municipios en los que vive una comunidad cuyo idioma no es el albanés ni el serbio, todos los documentos oficiales del municipio también se publicarán en el idioma de esa comunidad.

9.4. Las señales oficiales que indiquen o incluyan los nombres de ciudades, aldeas, carreteras, calles y otros lugares públicos indicarán esos nombres en albanés y en serbio. En los municipios en los que vive una comunidad cuyo idioma no es el albanés ni el serbio, esos nombres se indicarán también en el idioma de esa comunidad.

9.5. El Estatuto municipal incluirá disposiciones detalladas sobre la utilización de los idiomas de las comunidades según lo establecido en el presente artículo, teniendo en cuenta la composición de las comunidades del municipio.

Registro de nombres personales

260. Los nombres y apellidos que figuran en los documentos de identidad, documentos de viaje y permisos de conducir deben figurar en la forma del nombre original transliterado al alfabeto latino. Los procedimientos para el acceso al Registro Civil están estipulados en el Reglamento N° 2001/13 relativo al Registro Central y en las directivas administrativas³⁶⁹ posteriores, que establecen el cargo de Secretario del Registro Civil, la Comisión de Apelaciones y los criterios básicos para el registro. Mediante la Decisión Ejecutiva N° 2005/15 del Representante Especial se transfirieron las responsabilidades administrativas y operacionales en materia de registro civil, de la UNMIK a las instituciones provisionales.

261. Los documentos civiles y los certificados tales como los de nacimiento, matrimonio y defunción deben ser expedidos por las oficinas municipales en el idioma original de la persona

³⁶⁹ Directivas administrativas N° 2000/5, N° 2000/8, N° 2000/8, N° 2001/12, N° 2000/25 y N° 2001/18. Véase también el Reglamento N° 2001/18 de la UNMIK, de 29 de marzo de 2000, relativo a los documentos de viaje, la instrucción administrativa JIAS/AI/2001/3 y la directiva administrativa N° 2002/6.

que solicita la inscripción de esos datos, de conformidad con las reglas ortográficas correspondientes a esa persona, con arreglo a la ley aplicable³⁷⁰.

Uso de los idiomas en la educación

262. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología está obligado a fomentar la calidad de oportunidades en el acceso a la enseñanza primaria y secundaria, y a respetar y fomentar los derechos de las comunidades y de sus miembros establecidos en el capítulo IV del Marco Constitucional³⁷¹.

263. El derecho a la educación en el idioma materno (es decir, el derecho a recibir instrucción en algunas o en todas las materias en el lenguaje minoritario) está garantizado en el Reglamento N° 2002/19³⁷² (la "Ley de educación"), en la que se estipula que "las comunidades y sus miembros tendrán el derecho de... b) recibir educación en su propio idioma;..."³⁷³ y también que "no se denegará a ningún niño el derecho a la educación", y que "en el fomento de este derecho se aplicarán los siguientes principios... c) todo niño tiene el derecho a la educación en su idioma en las escuelas primaria y secundaria".

264. La Ley de educación exige que "el acceso a la educación primaria y secundaria y la enseñanza en todos sus niveles en Kosovo se llevarán a cabo sin discriminación directa ni indirecta por ningún motivo real o presunto, tales como la raza, el color, el idioma o el origen étnico"³⁷⁴. En virtud de la Ley de educación, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tiene a su cargo el apoyo a la aplicación de la ley y de las instrucciones pertinentes dictadas por los municipios y las escuelas, así como su supervisión³⁷⁵.

265. Para aplicar el artículo 12.3, en el que se establece que el Ministerio "dictará directrices a más tardar el 31 de diciembre de 2003, relativas al aprendizaje del idioma albanés por los alumnos cuyo idioma materno sea diferente del albanés, y el aprendizaje de otros idiomas regionales e internacionales"³⁷⁶, el Ministerio dictó las IA N° 8/2004, de 5 de febrero de 2004³⁷⁷, y N° 51/2004, de 16 de septiembre de 2004.

³⁷⁰ Reglamento N° 2005/21 de la UNMIK, de 7 de mayo de 2005, relativo a la promulgación de la Ley sobre los registros civiles aprobada por la Asamblea de Kosovo, art. 8.4.

³⁷¹ Véanse los artículos 10.1 A) b) y 17.1 a) y b) de la Ley de educación.

³⁷² Reglamento N° 2002/19 de la UNMIK relativo a la promulgación de la Ley de enseñanza primaria y secundaria en Kosovo, aprobada por la Asamblea de Kosovo, art. 3.2.

³⁷³ Reglamento N° 2001/9 de la UNMIK sobre un Marco Constitucional para el Gobierno autónomo provisional de Kosovo, párr. 4.4 b).

³⁷⁴ Véase el artículo 5.1.

³⁷⁵ Véase el artículo 13.

³⁷⁶ Reglamento N° 2002/19 de la UNMIK, art. 12.3.

³⁷⁷ Véase: <http://www.mashtgov.net/English/Legal%20Infrastructures/Administrative%20Instructions.html>.

266. A los fines de establecer un servicio de enseñanza superior en el que se impartiera instrucción en los idiomas eslavos, en la directiva administrativa N° 2002/2³⁷⁸ se otorgó a la "Universidad de Kosovo del Norte", en Mitrovicë/Mitrovica, la condición de componente autónomo dentro del Sistema de Enseñanza Superior de Kosovo. La Escuela de Ciencias Empresariales de Pejë/Peć y la facultad de pedagogía de la Universidad de Prizren se inauguraron en 2003 y 2004 como establecimientos desplazados de la Universidad de Prishtinë/Priština. El Reglamento N° 2003/14³⁷⁹ dispone que la educación superior impartida por establecimientos autorizados en Kosovo "será accesible para todas las personas en el territorio de Kosovo (...) sin discriminación directa ni indirecta por ningún motivo real o presunto, tales como el origen nacional, étnico (...), o la pertenencia a una comunidad nacional".

Uso privado y público de los idiomas minoritarios

267. La inmensa mayoría de los kosovares hablan albanés, mientras que entre los otros idiomas utilizados en Kosovo figuran el serbio, otros idiomas eslavos³⁸⁰ y el turco. En general, la utilización en público del turco plantea menos problemas que el de los idiomas eslavos.

268. La capacidad de hablar albanés influye notablemente sobre la sensación de seguridad que experimentan las minorías que hablan idiomas eslavos y limita su capacidad para circular libremente en el territorio de Kosovo³⁸¹. Aunque recientemente no se han comunicado incidentes graves relacionados estrechamente con la utilización del idioma serbio en público, cuando salen de los límites de sus comunidades los miembros de minorías que hablan idiomas eslavos siguen ocultando sus idiomas porque temen por su seguridad. No obstante, aunque se abstienen de utilizar su idioma en público, a menudo pueden utilizarlo cuando llevan a cabo tratos informales con miembros de la mayoría étnica, familiarizados con el serbocroata en diferentes niveles.

Señales, inscripciones y otra información de carácter privado

269. La sensación de inseguridad explica en parte la renuencia de muchas personas que hablan idiomas eslavos a exhibir señales, inscripciones y otra información de carácter privado en sus propios idiomas, en las zonas étnicamente mixtas. Son raros los esfuerzos encaminados a reducir la presión nacionalista y la prohibición cultural de utilizar los idiomas eslavos en público. Por ejemplo, los dirigentes políticos albaneses de Kosovo, con algunas excepciones esporádicas, en general se abstienen de utilizar esos idiomas en público.

³⁷⁸ Directiva administrativa N° 2002/2, que aplica el Reglamento N° 2000/11 de la UNMIK, de 3 de marzo de 2002, relativo al establecimiento del Departamento Administrativo de Educación y Ciencia.

³⁷⁹ Reglamento N° 2003/14 de la UNMIK, de 12 de mayo de 2003, relativo a la promulgación de una Ley de enseñanza superior en Kosovo, aprobada por la Asamblea de Kosovo.

³⁸⁰ Estos idiomas incluyen el bosnio, el croata y el goranci.

³⁸¹ Lo mismo les sucede a los hablantes de albanés en las zonas en que constituyen minorías lingüísticas.

Señales públicas y otras señales topográficas en idiomas minoritarios

270. Dentro de sus competencias respectivas, los municipios y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones³⁸² comparten responsabilidades en lo tocante a la instalación y el mantenimiento de señales topográficas y de dirección que indican el nombre de ciudades, aldeas, carreteras, calles y otros lugares públicos. En consecuencia, los oficiales ejecutivos jefes municipales y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones velarán por que esas señales se ajusten a la lista oficial de nombres de municipios y zonas catastrales que figura en el Reglamento N° 2000/43, modificado y sustituido por la Lista A del Reglamento N° 2004/36.

271. No obstante, aunque se ha observado un cumplimiento cada vez mayor de la ley aplicable en todo el período 2003-2005, las autoridades locales sistemáticamente omiten supervisar las señales de las carreteras, así como adoptar oportunamente las medidas correctivas cuando resulta necesario. Como resultado de ello, no todas las señales de carreteras, aldeas y calles exponen los nombres en más de un idioma y, en las señales de ciudades existentes, la versión en idioma serbio (o la versión albanesa en las zonas de mayoría serbia) no siempre tienen la ortografía correcta y en muchos casos las señales están tachadas o borradas. Además, ha habido una tendencia en los medios de información, en los medios de transporte público y en las prácticas administrativas de algunos municipios a utilizar nombres albaneses no oficiales de ciudades, pueblos y asentamientos³⁸³. En términos generales, el cumplimiento de las prescripciones sobre las señales oficiales sigue siendo poco coherente.

Documentos en lenguajes oficiales y minoritarios

272. Hubo algunos casos de kosovares que presentaron reclamaciones, por ejemplo ante el *Ombdusman*, con respecto a documentos expedidos por municipios en idiomas distintos del idioma de las personas a quienes iban dirigidos. Lo mismo se aplica a facturas y anuncios emitidos por algunos organismos, como la KEK y el PTK, exclusivamente en idioma albanés.

³⁸² En la Ley de carreteras N° 2003/11 de la Asamblea de Kosovo, promulgada por el Reglamento N° 2003/24 de la UNMIK se establece que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones ejercerá las funciones de Dirección de Carreteras en lo que respecta a las carreteras principales y regionales. Dicho Ministerio tiene a su cargo la gestión, el mantenimiento y la construcción de señales de tráfico, con inclusión de las señales en las intersecciones de las carreteras principales y regionales con las líneas ferroviarias. El municipio desempeña las funciones de Dirección de Carreteras en lo tocante a las carreteras locales y los caminos residenciales. El municipio debe solicitar el asesoramiento del Ministerio en lo que respecta a su gestión, mantenimiento y construcción. El municipio también tiene a su cargo el mantenimiento de las señales de tráfico en las carreteras locales y en las intersecciones de las carreteras locales con las líneas ferroviarias.

³⁸³ Algunos ejemplos de esto son los siguientes: Dardanë (Kamenicë/Kamenica), Besjanë (Podujevë/Podujevo), Drenas (Glogoc/Glogovac), Albanik (Leposavić/Leposaviq), Kastriot (Obiliq/Obilić), Theranda (Suharekë/Suva Reka), Sharr (Dragash/Dragaš), Artanë (Novobërdë/Novo Brdo) y Burim (Istog/Istok).

Utilización de idiomas minoritarios en las administraciones central y local

273. En enero de 2004, un Grupo de Trabajo sobre el cumplimiento de las normas relativas a los idiomas, dirigido por la UNMIK, y en el que participaban representantes de la UNMIK, la OSCE y las instituciones provisionales, llegó a cabo un importante examen del modo en que las instituciones provisionales cumplían las disposiciones aplicables en lo tocante a la capacidad de las administraciones local y central en materia de traducción e interpretación de y hacia los idiomas minoritarios. Este Grupo de Trabajo concluyó que "la libre utilización y el respeto de las prescripciones legales sobre los idiomas siguen siendo, en el mejor de los casos, mediocres, y en el peor, totalmente inexistentes".

274. De conformidad con las conclusiones del Grupo de Trabajo, de 30 municipios, 12 no disponen ni siquiera de un auxiliar de idiomas/intérprete. La mayor parte de los municipios que prestaban servicios lingüísticos se limitaban a contratar un único auxiliar de idiomas/intérprete. Incluso en los municipios en los que se hicieron sostenidos esfuerzos por contratar un mayor número de auxiliares de idiomas, los servicios de traducción/interpretación no eran completamente suficientes. A nivel de la administración central, de seis ministerios, sólo en uno se empleaba a seis personas encargadas de los servicios lingüísticos, en dos ministerios se empleaba a cinco personas, en uno de ellos se contaba con un funcionario encargado de estas tareas y en los dos restantes se recurría a los servicios de los auxiliares de idiomas de la UNMIK. Además de estas deficiencias técnicas, la traducción simultánea no se realizaba de manera sistemática, los documentos no eran traducidos corrientemente, su entrega no era oportuna y la calidad de la traducción era por lo general mediocre. Como resultado de todo ello, se ha informado sobre inexactitudes en la traducción de leyes redactadas en albanés y en serbio, lo que ha tenido como consecuencia directa un número limitado de leyes traducidas a otros idiomas comunitarios.

275. El Grupo de Trabajo atribuyó la insuficiencia de los servicios lingüísticos de Kosovo a varios factores, entre los que sobresalían los niveles de sueldos poco atractivos y la falta de una categoría de traductores/intérpretes en la escala de profesiones de la administración pública de Kosovo. En realidad, los bajos sueldos ofrecidos a los funcionarios de Kosovo y la falta de presupuesto para subvenir a las necesidades en materia de idiomas/traducción en los municipios, así como un exceso de dependencia con respecto al personal de la UNMIK y la escasa prioridad dada a la cuestión de la contratación de intérpretes/traductores fueron factores que contribuyeron a que esta profesión fuera muy poco atractiva.

276. Otro problema que señaló el Grupo de Trabajo fue la falta de una interpretación uniforme de la ley aplicable, lo que hacía que las diversas disposiciones fueran interpretadas y aplicadas de modo diferente, especialmente a nivel local. Eso puede resultar de la fragmentación del marco jurídico, lo que genera confusión, por ejemplo en lo tocante a la condición jurídica del serbocroata como idioma oficial. Se debe tener en cuenta que en el Reglamento N° 2000/45 no se determina concretamente cuál es el nivel mínimo del servicio que un municipio debe prestar en el idioma de una comunidad.

El proyecto de ley sobre idiomas

277. Para abordar globalmente estos problemas, el Grupo de Trabajo recomendó la aprobación de una directiva administrativa que sirviera como "instrumento provisional hasta que la

Asamblea de Kosovo redactara y aprobara una ley especial sobre el uso de idiomas, basada en la directiva administrativa". Como resultado de ello, el Gobierno dio carácter prioritario a la promulgación de una Ley de idiomas oficiales en su Estrategia Legislativa de 2005 y pidió al Ministerio de Servicios Públicos (MSP) que preparase un proyecto inicial a más tardar a fines de febrero de 2005.

La educación en el idioma materno

278. La actual existencia de hecho de dos sistemas de educación tiene consecuencias directas sobre la posibilidad de que los estudiantes de Kosovo ejerciten su derecho a aprender su idioma materno, a recibir enseñanza en ciertas materias en ese idioma, y a estudiar la historia y la cultura de su grupo étnico. La existencia de "escuelas paralelas" financiadas por el Ministerio de Educación y Deportes de Serbia³⁸⁴, en las que se aplican los planes de estudios serbios, representan al mismo tiempo la causa y el efecto de la carencia de un sistema educativo unificado en Kosovo.

279. Por una parte, la dependencia de los serbios de Kosovo (y otras minorías, por ejemplo los romaníes, los croatas y los goranci) de los servicios educativos paralelos³⁸⁵ refleja sus preocupaciones en materia de seguridad y la profunda desconfianza con respecto a las estructuras del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, consideradas inseguras y no adecuadas para

³⁸⁴ El Ministerio de Educación y Deportes de Serbia proporciona a estas escuelas libros de texto, diplomas y bonos. Los maestros y el personal de apoyo son supervisados por el Ministerio y reciben sus sueldos de este último y de las instituciones provisionales/Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

³⁸⁵ En la región de Mitrovicë/Mitrovica, todas las escuelas primarias y secundarias ubicadas en los municipios de Zubin Potok, Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan y en la parte septentrional de Mitrovicë/Mitrovica están bajo la autoridad directa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. En la misma situación están las escuelas primarias y secundarias ubicadas en Banja/Banjë (municipio de Skenderaj/Srbica), Gracë/Grace, Gojbulë/Gojbulja y Prilluzhë/Priluzhje (municipio de Vushtrri/Vučitrn). En la región de Prishtinë/Priština, se ha señalado la existencia de escuelas paralelas primarias y secundarias en los municipios de Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Prishtinë/Priština (sólo en las zonas rurales del norte y del sur), Lipjan/Lipljan y Obiliq/Obilič. En la región de Gjilan/Gnjilane, se determinó que existían las siguientes escuelas primarias y secundarias con estructuras paralelas: 7 escuelas primarias y 6 secundarias en el municipio de Gjilan/Gnjilane; 4 escuelas primarias y 1 secundaria en el municipio de Viti/Vitina; 1 escuela primaria en Novobërdë/Novo Brdo; 11 escuelas primarias y 2 secundarias en el municipio de Kamenicë/Kamenica. En el municipio de Štrpce/Shtërpçë, todas las escuelas primarias (aparte de la escuela a la que asisten los miembros de la comunidad albanesa de Kosovo) y la escuela secundaria están bajo la supervisión directa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. En la región de Prizren, el único municipio en el que existe una estructura paralela es el de Rahovec/Orahovac, con 2 escuelas primarias y 1 secundaria. En la región de Pejë/Peć, la escuela primaria ubicada en Osojane/Osojan (municipio de Istog/Istok) y las escuelas primaria y secundaria de Gorazhdëvc/Gorazdevac (municipio de Pejë/Peć) son supervisadas por dicho Ministerio. Véase Misión de la OSCE en Kosovo, "Parallel Structures in Kosovo", octubre de 2003, pág. 30.

sus hijos. La amplia sensación de inseguridad, agravada por los hechos de marzo de 2004, tiene repercusiones directas sobre la posibilidad de que los niños serbios de Kosovo asistan a clases mixtas y se relacionen con los niños albaneses de Kosovo, lo que frustra el propósito de fomentar el diálogo interétnico y la comprensión mutua.

280. Por otra parte, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología aún tiene que cumplir su obligación de "brindar oportunidades adecuadas para que se enseñen los idiomas minoritarios y promover las condiciones necesarias para que las comunidades de habla eslava mantengan, desarrollen y preserven su idioma como elemento esencial de su identidad"³⁸⁶. Por ejemplo, el citado Ministerio aún tiene que preparar y aplicar un plan completo para la integración de los miembros de comunidades minoritarias en general, y de los miembros de la comunidad de habla eslava en particular, en el sistema educativo del Ministerio. Ese plan, al eliminar las barreras existentes entre los alumnos de habla albanesa y eslava, ofrecería una alternativa a las estructuras que, aunque a menudo son deficientes y están a cargo de maestros no plenamente cualificados, son las únicas a las que pueden acceder muchas minorías de habla eslava, especialmente en el caso de las personas desplazadas.

El derecho de las comunidades minoritarias a disfrutar de su propia cultura

281. En el Reglamento N° 2000/45 sobre la autonomía municipal de Kosovo se establece que, entre otros comités, la Asamblea Municipal establecerá un Comité de las Comunidades y un Comité de Mediación como comités permanentes. El Comité de las Comunidades promueve los derechos e intereses de las comunidades que viven en el municipio y además fomenta una sociedad en la que la diversidad de las tradiciones culturales, sociales y religiosas no sólo son toleradas, sino que también son alentadas. El Comité de las Comunidades es responsable de que, en el territorio del municipio:

- a) Ninguna persona que desempeñe tareas públicas o un cargo público discrimine a ninguna persona por motivos tales como el idioma, la religión, el origen étnico o la pertenencia a una comunidad;
- b) Todas las personas disfruten, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y de oportunidades de empleo en condiciones de justicia e igualdad en todos los niveles de la administración municipal; y
- c) La administración municipal refleje una proporción justa de representantes cualificados de las comunidades en todos los niveles.

282. El Comité de Mediación examina todos los asuntos que le remite el Comité de las Comunidades. Lleva a cabo las investigaciones necesarias para determinar si los derechos de una comunidad o de un miembro de una comunidad han sido o serían violados o si se ha adoptado o propuesto alguna medida que es o podría ser perjudicial para los intereses de una comunidad. Este Comité procura resolver la cuestión ejerciendo funciones de mediación.

³⁸⁶ Véase el artículo 12.3 de la Ley de educación.

283. En virtud el mismo Reglamento N° 2000/45, en los municipios en los que exista una comunidad que no sea mayoritaria y constituya una parte sustancial de la población, se establecerá una Oficina de la Comunidad que tenga a su cargo el fomento de la protección de los derechos comunitarios y garantice la igualdad de acceso de las comunidades a los servicios públicos a nivel municipal.

284. Además de las disposiciones mencionadas precedentemente con respecto al Comité de las Comunidades, el Comité de Mediación y la Oficina de las Comunidades, el Reglamento N° 2000/45 contiene otras disposiciones específicas relativas a los derechos humanos en general y a derechos específicos, tales como el derecho de petición y el uso del propio idioma por parte de las comunidades. En el artículo 2.3 del Reglamento N° 2000/45 se da una dimensión de derechos humanos a los municipios, estableciéndose que "Todos los órganos y entidades de un municipio garantizarán que sus habitantes gocen de todos los derechos y libertades, sin distinción de ninguna clase, como la raza, el carácter étnico, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional o social, el patrimonio, el nacimiento u otra condición, y que tengan oportunidades de empleo equitativas e iguales en la administración municipal en todos los niveles. Los municipios tendrán en cuenta en sus políticas y prácticas la necesidad de fomentar la coexistencia entre sus habitantes y de crear condiciones adecuadas que permitan a todas las comunidades expresar, preservar y desarrollar sus identidades étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas. En el presente reglamento, se entiende por "comunidades" las comunidades de habitantes que pertenecen al mismo grupo étnico, religioso o lingüístico".
