
Kosovo, ¿el primer conflicto del siglo XXI o el último del siglo XX?

Investigador:

Pierre Gilhodes

Centro de Investigaciones y Proyectos
Especiales-CIPE de la
Universidad Externado de Colombia.

El año 1999 –como los anteriores– nos ha deparado una numerosa lista de conflictos de naturaleza varia, de África (Congo, Sierra Leona, Angola...) al Asia (Indonesia con Timor, tratado en otro lugar de OASIS 2000). Ninguno despierta tanto las reflexiones de los especialistas como el que conocimos en los Balcanes, en el primer semestre del año y cuya conclusión es difícil decir si es definitiva o una tregua en un conflicto más amplio. Los actores locales, el papel de las potencias, países de la OTAN pero también Rusia, las repercusiones para la diplomacia multilateral por la paz, las estrategias militares empleadas, las innovaciones en el orden jurídico internacional superan los límites de una región de la ex-Yugoslavia hoy reducida (¿hasta cuando? a Serbia y Montenegro. Conflicto limitado geográficamente, corto en su fase militar (menos de 3 meses). Kosovo podría sin embargo ser vivido como ejemplar del sistema internacional con el cual empezamos el siglo XXI.

I. ¿QUÉ PASÓ EN YUGOSLAVIA?

Desde la muerte de Tito, su jefe de Estado, en 1980, la ex-Yugoslavia ha conocido varios sobresaltos. En la guerra fría y después de su ruptura con Moscú en 1948, este país, dirigido por la Liga Comunista, disfrutó de una situación especial a mitad de distancia de Moscú y Occidente, situación que consagró su papel eminente en el Movimiento de los No-Alineados.

Sin embargo, en Belgrado la fórmula de Tito, aun cuando con modales más suaves que los de sus vecinos, no dejaba lugar a disidencias organizadas, fueran ideológicas, religiosas, o particularistas. Las grandes diferencias entre las repúblicas más prósperas (en el norte), Eslovenia y Croacia, y las más pobres (Macedonia, Montenegro) suscitaban celos en torno a sí el norte era frenado por el subdesarrollo del sur, o si el norte, egoísta, se negaba a ayudar a la reducción de los desequilibrios.

Serbia y Croacia, las dos principales repúblicas, que una historia no muy lejana las había diferenciado, luchaban por una hegemonía que sólo la habilidad del croata Tito logró contener:

Los serbios, ortodoxos, alma, sobre todo en el siglo XIX, de la resistencia al imperio otomano, se sentían en condición de federar a los demás pueblos eslavos en torno a ellos.

Los croatas, católicos, ex parte del imperio austro húngaro hasta 1918, se consideraban más europeos que los demás.

En la región de mayor mezcla de población, Bosnia-Herzegovina, curiosamente, si se tiene en cuenta su ideología, Tito, en 1974, tomó como base de la República el Islam, mayoritario pero con fuerte presencia de ortodoxos y católicos.

En todo el país una parte de la población aceptaba considerarse como yugoslava antes que ciudadano de una u otra república.

Un elemento del futuro conflicto son las políticas divergentes de Yugoslavia y Albania con múltiples incidentes entre los dos países. Mientras que desde los años 50 Yugoslavia se abre al mundo en particular y acepta la emigración de su población, fomenta el turismo extranjero en las Costas de Dalmacia, de otra parte, Albania en los sesentas rompe con Moscú para seguir a Beizhing, cerrando todas sus fronteras a las influencias exteriores. Su proselitismo maoísta lo lleva a agitar las minorías albanesas en el territorio yugoslavo.

Varios estudiosos de la Unión Soviética predecían su destrucción a través de conflictos étnico-demográficos sustentados en el Islam de Asia Central¹. Sucedió al revés; la rebelión contra la Unión se produjo en Rusia contra los pueblos periféricos que se estarían beneficiando de una política redistributiva de Moscú.

Pasó un poco lo mismo en Yugoslavia. La tensión se produjo en la propia Serbia que sentía crecer más las dos repúblicas del norte en detrimento suya. Esto se reflejó en la reaparición de un viejo nacionalismo serbio consagrado en una política del idioma, la búsqueda –lo más lejana posible– de las raíces de la nacionalidad. Lo mismo que el acto fundador de Rusia se produjo en Kiev, hoy capital de otro país, Ucrania, para los serbios el país nace en 1389 en Kosovo Polye (el potrero de los mirlos) donde soldados serbios intentaron, infructuosamente, repeler al invasor turco. Este lugar sacralizado (lo mismo que varios antiguos monasterios ortodoxos) se encuentra hoy, después de siglos de islamización turca, poblado de albaneses.

¹ Helene Carrière d'Encausse. *L'Empire éclaté*, Paris, 1972.

En los años ochentas los serbios de esta provincia, minoritarios, emigran por razones económicas o por presiones demográficas. El nuevo jefe de partido comunista de Serbia, el joven Slobodan Milosevic, ex director de una petroquímica y luego del mayor banco de Yugoslavia, viene a Pristina capital de Kosovo, a apoyar a los serbios “Deben permanecer aquí. Esta es vuestra tierra”. Pronunciado el 24 de abril de 1987, este discurso, lírico-nacionalista, afirma la popularidad del hombre entre los serbios.

Un año antes, en septiembre de 1986, la Academia de Ciencias de Serbia publica un largo memorando denunciando a los demás pueblos de Yugoslavia, en particular croatas y eslovenos, y pide a los serbios separarse de ellos en nombre del orgullo nacional y de una gran Serbia en la cual vivirían todos los serbios. Según este texto, cuatro serbios de diez viven fuera de Serbia. Poco a poco, no sin resistencias, los comunistas de Serbia adoptan este lenguaje. A la consigna de Tito: “fraternidad y unidad” sustituyen otra: “una Serbia fuerte en una Yugoslavia fuerte”. Lo consagra Milosevic, en 1989, suprimiendo la autonomía de la Voivodina al norte de Serbia (con una fuerte minoría húngara) y de Kosovo al sur. Son los años de la crisis en la Unión Soviética y en los países vecinos del Este con la apertura de Hungría y de la caída del muro de Berlín, de la muerte de Ceausescu en Rumania. Los comunistas serbios buscan cambiar su irriagen para escapar de la ola destructora. A la vez, para salvar su poder y afirmarse comunistas eslovenos y croatas enarbolan en sus repúblicas las banderas nacionalistas, temerosos ante las tendencias que prevalecer en Belgrado. En 1991 y 1992 las dos repúblicas proclaman su independencia tras combates con el ejército federal. A pesar de ciertas reticencias en Europa, la República Federal Alemana, el Vaticano, más tarde los demás reconocen esta separación.

Paralelamente los albaneses de Kosovo proclaman en la clandestinidad su república a la cabeza de la cual colocan a Ibrahim Rugova, intelectual nacionalista y pacifista.

En 1993, cansados de no obtener satisfacción, estimulados por los resultados de la guerra de Bosnia, alentados por dirigentes albaneses vecinos, un grupo familiar de la región de Drenica al oeste de Pristina mata dos policías serbios y deja heridos a cinco más, señalando así el principio de la lucha de la UCK². Los combatientes de la UCK, nunca bien unificada, vendrán de antiguos sedimentos pro nazis de la II Guerra Mundial, y otros del ex maoísmo albanés, seguramente desbordados por nuevas generaciones, en particular de crigen rural.

El poder en Belgrado empezó reprimiendo estos movimientos, inventando atemorizar y hacer huir las poblaciones de su región. Luego pareció querer temporizar o encontrar acomodamientos pero la internacionalización del conflicto, el deseo de no perder la cara frente a

² Chris Hedges. “Kosovo’s next masters”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, May-June 1999.

fuerzas nacionalistas más extremistas en Serbia lo llevó a la llamada purificación étnica: la expulsión de los albaneses y un intento de recolonización por serbios expulsados de Croacia y del noroccidente de Bosnia. Creía poder contar a nivel internacional con el apoyo de la Rusia de Yeltsin, donde el nacionalismo y el paneslavismo se conjugarían con el miedo a un contagio que despertara tendencias separatistas.

Milosevic subestimó la determinación y la unidad de los europeos, no creyó en una intervención de los Estados Unidos y confió erróneamente en su capacidad de maniobra.

Cuando la ofensiva contra la UCK en 1998 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1160 del 13 de marzo que quedó sin aplicar. Se reunió el grupo de contacto creado durante la guerra de Bosnia: Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia, Alemania e Italia pero el primero de estos estados, aun cuando multiplicó los contactos diplomáticos, parecía indeciso y confiado en su capacidad de influir sobre Milosevic como lo había logrado para poner fin al conflicto de Bosnia. Inglaterra aparece como el país más determinado. Frente a la represión masiva de los serbios, el Consejo de Seguridad se pronuncia el 23 de septiembre adoptando la resolución 1199, interpretada en forma diferente por los que la votaron, exigía la retirada de las fuerzas serbias. El 13 de octubre, Holbrooke, emisario del presidente Clinton, consigue una retirada parcial y la aceptación de una presencia desarmada de observadores de la OSCE. El 6 de febrero de 1999 en Rambouillet (Francia) el grupo de contacto propone la autonomía de la provincia en el seno de Yugoslavia y el despliegue de una fuerza internacional. Los kosovares, tras vacilaciones, aceptan este plan que no les da la independencia; los serbios rechazan sus aspectos militares y prosiguen la represión en el terreno. El 24 de marzo la aviación de la OTAN empieza sus bombardeos, anunciados desde vanos meses. Al día siguiente centenares de miles de kosovares empiezan a huir. Volverán rápidamente al final de los bombardeos y bajo la protección de las tropas aliadas y de la UCK.

II. DE LA ONU A LA OTAN

Uno de los temas más controvertidos en el conflicto ha sido los papeles respectivos de Naciones Unidas, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte que celebró sus cincuenta años durante los bombardeos, y de diversos grupos *ad hoc*.

A. La ONU

Antes de la guerra, el Consejo de Seguridad votó dos resoluciones, 1160 y 1199, relativas al Kosovo. Como tales, estas resoluciones no fueron aceptadas por Serbia y no tuvieron efectos prácticos. Aunque las votó Rusia, esta no admitía que en caso de no aplicación se autorizaran sanciones más allá de las simbólicas. Esta situación —y también se podía temer la actitud de

China, motivada por las situaciones en Tíbet y Taiwán— llevó a las potencias occidentales a pensar que la vía de la ONU para doblegar a Serbia estaría vedada. Sólo Francia insistió en el papel necesario de las Naciones Unidas como organismo multilateral competente. Las discusiones se empantanaban en torno al proceso de aplicación de las decisiones tomadas en virtud del capítulo VII de la Carta, que son obligatorias para todo los estados miembros (más de 120 en el decenio) Este capítulo autoriza el recurso a la fuerza³ y se diferencia del capítulo VI relativo a operaciones de mantenimiento de la paz.

Para poner en marcha operaciones en virtud del capítulo VII el secretario general Kofi Annan subrayó, en julio 1997, que es esencial un mandato del Consejo de Seguridad; hoy por hoy, estas operaciones son llevadas a cabo por una coalición *ad hoc* de estados miembros voluntarios, como en Corea y en el Golfo Pérsico.

A finales de 1998 Gran Bretaña y Estados Unidos, criticados por sus aliados, bombardearon a Irak sin resolución del Consejo de Seguridad creando un mal precedente a la crisis de Kosovo, entonces en calentamiento. Algunos arguyeron que las dos resoluciones de 1998 que definirían la naturaleza de la crisis eran suficientes⁴. Esta posición (“a U. N. imprimatur on intervention for humanitarian ends is nice, but not necessary”) es minoritaria y ampliamente controvertida fuera de Estados Unidos, sobre todo cuando ex diplomáticos pretenden sentar un precedente para “más emergencias geopolíticas”⁵.

El debate sobre el papel de las Naciones Unidas, su eventual debilitamiento tras este conflicto es caliente tanto entre juristas como entre diplomáticos y especialistas en relaciones internacionales. Detrás de él se refleja la antigua desconfianza contra el organismo internacional que sólo serviría para maniatar a las potencias occidentales, en particular con los vetos o amenazas del veto de Rusia y China. Para otros disimula el juego de la mayor potencia para definir sus intereses y sus intervenciones unilateralmente o a través de organismos que domina.

Pero a punto de terminar el conflicto las Naciones Unidas fueron reintroducidas en el juego en las concertaciones entre Rusia y los occidentales a petición de países algo reticentes frente a lo que había sucedido, como Alemania, Francia e Italia. Los encuentros en Bonn de los países del G7 con Rusia sentaron las bases para una resolución —que algunas querían legitimadora *a posteriori*— del Consejo de Seguridad. De esta se desprendió el fin del conflicto y la entrada en Kosovo de la KFOR. En este proceso largo de negociación Rusia fue llevada a abandonar a Milosevic sin obtener muchos beneficios y aceptando alguna que otra humillación.

³ Jean Pierre Cot, “Le rapport Carington sur la mise en oeuvre des décisions du Conseil de Sécurité”, *Politique étrangère*, Paris, N° 1, Printemps 1999.

⁴ Dashiell and O'Hanlon, *Understanding the lessons of Kosovo*, *Foreign Policy*, N° 116, Fall 1999.

⁵ Peter W. Rodman, “The fallout from Kosovo”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 4, July-August 1999.

Las resoluciones 1239 del 14 de mayo de 1999 y 1244 del 11 de junio pueden, como tantas otras, encubrir resultados bastante distantes de su texto. Recordemos que la resolución de junio reafirma "la soberanía e integridad territorial" de Yugoslavia, la autorización para la presencia "de un número acordado de personal militar y de policía yugoslavos y serbios" en Kosovo, "aseguran el retorno a casa... de todos los refugiados y personas desplazadas en Kosovo". Tres decisiones que no se han dado en particular por el éxodo, después de su adopción, de la población serbia.

Es difícil decir que la ONU salió ileso del conflicto. Para algunos, Kosovo es el fin de su capacidad de mantenimiento de la paz. Sólo las discusiones en la Asamblea del Milenio, por celebrarse, dirán en qué medida se han sacado lecciones de lo sucedido.

Por fin en Kosovo la noción de soberanía de los Estados, sobre la cual reposa el orden de la ONU, ha recibido un duro golpe. Fue una intervención extranjera dentro de los límites de un Estado reconocido y cuyas fronteras no estaban en discusión, fue con motivos humanitarios. La propuesta de creación de una corte penal internacional permanente es otra brecha en los atributos de un Estado soberano. Esta creación amenaza reposar sobre la fuerza y la imposición de los vencedores, en este caso las grandes potencias.

B. La OTAN

El problema planteado por la actuación de la OTAN es prácticamente simétrico del que acabamos de ver para Naciones Unidas.

No faltó quienes consideraran este alianza militar y política, de defensa contra el comunismo, como moribunda al desaparecer sus copositores y tras la disolución del Tratado de Varsovia. Sin embargo no sólo sobrevivió la OTAN, a pesar de los esfuerzos de algunos miembros y de la desconfianza de Rusia, sino que admitió tres nuevos miembros: Polonia, República Checa y Hungría, antes parte del otro bando. Sobrevivió gracias a la voluntad de Estados Unidos de conservar este instrumento, único, de una Comunidad Atlántica que hubieran querido ver concertarse entre ellos y la Unión Europea. Es, hoy por hoy, el principal instrumento de control y subordinación que, a través de su aparato militar, siempre mandado por un general norteamericano, conserva en caso de divergencias con sus aliados. En esto, ha encontrado un apoyo incondicional por parte de Inglaterra.

En la crisis de Kosovo la OTAN se benefició del fracaso de la OSCE que instaló dos mil observadores en Kosovo en noviembre de 1998 y tuvo que retirarlos precipitadamente tras el fracaso de las conversaciones de Rambouillet.

Los propios vecinos de Yugoslavia, al dirigirse al "oeste" mantuvieron mucha ambigüedad. Desde marzo de 1998 se hablaba de reemplazar la fuerza de la ONU, estacionada en Macedonia,

por una fuerza de la OTAN. El gobierno albanés pedía a esta organización patrullar su frontera con Kosovo para hacerla segura. En otros casos la preocupación se expresaba en el grupo de contacto (Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia, Italia y Alemania) creado para resolver el conflicto en Bosnia. El 6 de mayo de 1998 la OTAN decidió ayudar a Albania, posiblemente con una vigilancia aérea. En junio la OTAN decidió realizar maniobras militares de cierto nivel en Macedonia y Albania. A mediados del mismo mes los directivos de la OTAN comenzaron a considerar una posible intervención directa en Kosovo. Se buscó a vía de la OTAN ya que, en el Grupo de Contacto, se observaba la posición de Rusia contraria a toda intervención, lo que dejaba presagiar dificultades en la ONU. En Washington el Departamento de Estado era el más fervoroso partidario de una intervención que los militares sólo concebían bajo la forma de operaciones aéreas.

Los italianos parecían confiar en la comprensión de Milosevic, mientras los alemanes pedían una decisión previa de la ONU. Discusiones políticas y estudio de planes de guerra se realizaban paralelamente. Mientras los combates en Kosovo aumentaban en intensidad y la UCK aumentaba sus operaciones, posiblemente para provocar una intervención, el Grupo de Contacto servía para conocer la actitud de Rusia y presionarla. El 3 de agosto el Departamento de Estado anunció que los planes de contingencia de la OTAN estaban listos. La dificultad era que mientras el aliado de hecho, la UCK, clamaba por la independencia, los miembros de la OTAN estaban obligados a referirse a un Kosovo, dentro de Yugoslavia (en particular para no asustar a ciertos países como Turquía que podían temer los efectos internos de otra decisión). Los disturbios en Albania y las elecciones de septiembre en Bosnia eran argumentos para ganar tiempo.

El 24 de septiembre las fuerzas de la OTAN fueron puestas en estado de alerta; cuatro días después el gobierno de Belgrado anunció que las operaciones en Kosovo habían terminado. Una resolución del Consejo de Seguridad pidió el retiro de las fuerzas yugoslavas. Boris Yeltsin se pronunció contra las operaciones aéreas planeadas.

Al borde de la guerra, el 13 de octubre, una misión de Richard Holbrooke a Belgrado condujo a un acuerdo que deruvo un eventual operativo. Milosevic prometió de nuevo el retiro de sus fuerzas (parcialmente efectivo), participar en conversaciones políticas sobre el futuro de la provincia y aceptar la presencia de observadores de la OSCE. La estrategia de Milosevic, de ganar tiempo, pareció dar sus frutos. A finales de noviembre Washington endureció el texto, y un comunicado del Departamento de Estado parecía dar un nuevo objetivo al decir de Milosevic que "no es simplemente parte del problema. Es el problema". Empezaba así una campaña de satanización del presidente de Yugoslavia, semejante a la observada en otros casos como los de Libia y Cuba pasando por Irak y destinada a la opinión pública. Lo confirmaba un artículo inglés⁶:

⁶ "Kosovo on the brink, again", *The Economist*, Vol. 350, N° 8100, 23 de enero de 1999.

Igual que su compañero paria, Saddam Hussein de Irak, el presidente de Yugoslavia, Slobodan Milosevic...

Después de la masacre de 45 albaneses de Kosovo, en enero, la OTAN, el 20, envió fuerzas navales al Adriático y redujo de 48 a 24 horas el tiempo necesario para lanzar operaciones aéreas.

El 6 de febrero empezaron las conversaciones de Rambouillet; una de las propuestas era la presencia en la provincia de tropas de la OTAN por tres años; Milosevic proponía que fueran fuerzas con la bandera de la ONU. La primera ronda se terminó sin que la delegación yugoslava ni la de los kosovares aprobaran el plan. En la segunda ronda estos últimos, debidamente aleccionados, dieron el sí esperado, mientras los enviados de Milosevic no aceptaron.

Desde las bases en Gran Bretaña, en Italia, la OTAN se preparó. Los esfuerzos de Milosevic para introducir divisiones entre los gobiernos de la OTAN fallaron ya que si hubo desacuerdos —como los hubo— no fueron públicos y subordinados a la actuación común.

El secretario político de la OTAN, Javier Solana, escribió⁷:

En Kosovo, donde la comunidad mundial está confrontada a dilemas humanitarios, políticos y legales, una solución debe ser encontrada que otorgue a los albaneses kosovares más autonomía dentro de los límites de la República Federal de Yugoslavia.

En este largo artículo no aparece ni una sola mención a la ONU, y por un deslizamiento semántico la OTAN expresaba la voluntad de la llamada "Comunidad Mundial". En cuanto al fin de la guerra cabe preguntarse si alguien era suficientemente ingenuo para pensar en un Kosovo dentro de Yugoslavia cuando la UCK sólo reafirmaba su propósito de independencia.

El 24 de marzo los aviones de la OTAN, sobre todo norteamericanos, empezaron a bombardear un estado soberano que no había amenazado a sus vecinos sino a parte de su propia población. Un mes más tarde la OTAN debía celebrar en Washington sus 50 primeros años. Cuatrocientos aviones y siete buques de guerra participaban en las operaciones, las cuales solo tenían como blancos, se decía, objetivos militares. A finales de abril ya eran ochocientos aviones y en mayo 1200 aviones y 33 buques de guerra.

Más que sobre los bombardeos el vocero de la OTAN se extendía en sus diarios puntos de contacto con la prensa sobre los horrores perpetrados por los serbios y el dramático éxodo de

⁷ Javier Solana, "Growing the Alliance", *The Economist*, Vol. 350, N° 8110, 15 de marzo de 1999.

centenares de miles de kosovares, dirigiendo así la parte del operativo destinada a movilizar el respaldo de la opinión pública occidental. Pocas fueron las noticias no alineadas o escépticas en la prensa internacional. Si se puede decir, la guerra psicológica fue aún más efectiva que la guerra aérea.

Algunos artículos⁸ expresaron dudas o reservas frente a la legalidad de la intervención o a sus efectos.

A mediados de abril el gobierno alemán presentó un plan para una fuerza de paz de la OTAN con mandato de la ONU que hubiera implicado el cese de los bombardeos mientras Serbia retirara sus fuerzas. Probablemente este plan resultaba de conversaciones con Rusia; fue rechazado por los Estados Unidos. El 21 de abril el ministro de Defensa de Gran Bretaña, antes que cualquier otro, pidió la intervención de tropas terrestres.

La OTAN usó la UCK, debidamente rearmada, entrenada en Albania para operaciones militares en tierra, particularmente para "guiar" los operativos aéreos.

Cuando la guerra terminó, la OTAN había enunciado diferentes fines: se iniciaron los bombardeos para obligar a Yugoslavia a firmar los acuerdos de Rambouillet; durante las primeras semanas apareció el tema de la protección de la población kosovar, en gran parte refugiada; luego Tony Blair y otros hablaron de ira por Milosevic, presidente paria⁹.

A finales de mayo, en medio de los bombardeos y de la discusión sobre la necesidad de una ofensiva terrestre, la diplomacia rusa, con emsarios corriendo de lado y lado, luego asociada a Finlandia, retomó la iniciativa.

Cuando Milosevic aceptó negociar, las partes militares se encontraron para acordar las condiciones prácticas de la retirada de los serbios y del despliegue de la OTAN, acompañada por tropas rusas en condiciones de difícil arreglo ya que se le negó un soporte territorial a diferencia de los demás países.

De una manera que parece optimista, un funcionario de la ONU proclamó: "Era una guerra de la OTAN. Será una paz de las Naciones Unidas"¹⁰. En efecto, la reconstrucción de los daños de la guerra reposa sobre el enviado especial de la ONU, Bernard Kouchner y su equipo.

⁸ Por ejemplo, A. Bassir-Pour y D. Vernet "Une autre victime du Kosovo, l'ONU", *Le Monde*, 1° de abril de 1999 o "law and right", "When they don't fit together", *The Economist*, Vol. 351, N° 8113, 3 de abril de 1999; Bertrand Badier, "La realpolitik classique que l'on connaît depuis deux siècles s'estompera", *Le Monde*, 13 de abril de 1999. Más tarde, Michael J. Glemon, "The new internationalism", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, Mayo-Junio 1999.

⁹ Faried Zakaria, "What do we do now", *Newsweek*, Vol. 313, N° 20, 17 de mayo de 1999.

¹⁰ William Shawcross, "The cleanup crew", *Newsweek*, Vol. 133, N° 25, 21 de junio de 1999.

En la cumbre de Washington la OTAN adoptó "un nuevo concepto estratégico", documento destinado a definirla a la luz de la nueva situación internacional¹¹ que amplía las tareas del "entorno euroatlántico" a los riesgos nuevos aparecidos. Después de reafirmar su carácter disuasivo y de defensa, se propone "contribuir eficazmente a la prevención de conflictos y participar de manera activa en la gestión de las crisis, con la inclusión de operaciones en la periferia del territorio de la alianza que podrían evolucionar con rapidez".

El documento cita como riesgos nuevos: rivalidades étnicas y religiosas, disputas territoriales, insuficiencia o fracaso de los esfuerzos pacifistas, las violaciones de los derechos humanos, la disolución de Estados, actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, problema en abastecimiento de recursos vitales, movimientos incontrolados de grupos muy numerosos de población. Además de inscribir *a posteriori* los temas que motivaron la actuación en Kosovo, introdujo otros nuevos que prácticamente abordan todas las situaciones imaginables.

Si bien, tras Javier Solana los jefes de los Estados miembros consideraron Kosovo como una victoria de la OTAN¹², otras opiniones son más reservadas. Se discute el resultado humano de la guerra, las diferencias entre el acuerdo de junio y las propuestas de Rambouillet, la marginación de la ONU, el papel de Madeleine Albright frente a las reticencias de Clinton¹³.

Como observa el anuario *Ramses 2000*, la alianza "sale indemne pero no sale fortalecida".

III. LAS POTENCIAS Y LA CRISIS

Cada potencia involucrada en la crisis la ha vivido en función de sus propias preocupaciones. De ahí que no haya de ella una sola lectura sino varias, inspiradas por preocupaciones nacionales.

A. Rusia

Intentó ser activa en esta parte de los Balcanes donde estaba en juego una influencia perdida en tiempos de Tito. Los elementos del conflicto, la desmembración de un Estado la persuadieron también de que Yugoslavia adquiriría un valor ejemplar para sus propios problemas de nacionalidades y las fuerzas centrífugas en juego.

La presencia rusa se afirmó a través de su participación en la Ooct, en el G8; pero fue poco

¹¹ El nuevo concepto estratégico de la alianza, *El País*, Madrid, 26 de abril de 1999.

¹² Javier Solana, "A victory for principles", *Newsweek*, Vol. 133, N° 13, 4 de octubre de 1999.

¹³ Michael Mandelbaum, "A perfect failure", *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 5, Sept.-Oct. 1999.

efectiva en el grupo de contacto con la OTAN. Bilateralmente fue muy activa con todos los protagonistas, en particular con Yugoslavia y Alemania.

Este dinamismo de Rusia se vio afectado por los vaivenes de la política de Boris Yeltsin, el reemplazo del primer ministro Primakov y, más aún, por la marginalización del canciller Ivanov en beneficio de Chemomyrdin, enviado especial del Presidente.

Las dificultades económicas internas y la necesidad de negociar con los organismos financieros internacionales afectaron, en todo tiempo, su capacidad de maniobra.

Los objetivos finales eran el mantenimiento de la soberanía de Serbia sobre Kosovo e impedir la caída del gobierno de Belgrado, afirmar el carácter imprescindible de Rusia en las negociaciones europeas.

Como lo señaló Primakov el 23 de marzo, en vísperas de los bombardeos: "Los ataques aéreos contra Serbia serían contrarios al buen sentido. No pensamos que todas las posibilidades políticas sean agotadas. Una intervención en contra de un país que no cometió una agresión al exterior de sus fronteras cambia la naturaleza del orden mundial heredado de la II Guerra Mundial. Tal vez entonces alguien podría desear golpear a Turquía porque el problema kurdo no ha sido resuelto".

Desde marzo de 1998, en el seno del Grupo de contacto, Rusia aceptó la idea de una presencia internacional en Macedonia y, eventualmente, en las fronteras albanesas pero no apoyó eventuales sanciones económicas contra Serbia.

Cuando recrudecieron los combates en Kosovo, a mediados de 1998, Yeltsin anunció que presionaría a Milosevic: pero Rusia exigía un debate en el Consejo de Seguridad. Milosevic aceptó entonces sentarse en una mesa de negociación. La táctica rusa parecía ser la de ganar tiempo, táctica que ya había empleado cuando Occidente la criticaba por su guerra en Chechenia, caso algo parecido a Kosovo. Con las amenazas de la OTAN en octubre, los parlamentarios rusos pedían el fin de la presencia rusa en Bruselas, sede de la Organización. El gobierno, por su parte, aconsejó exitosamente a Milosevic aceptar las propuestas de Holbrooke.

En Rambouillet los rusos buscaron concesiones serbias pero equilibradas con concesiones de los kosovares. Los rusos parecieron sorprenderse con la aceptación kosovar y la negativa serbia de aceptar el plan de paz en la segunda ronda, pero no consideraron como definitiva la actitud de Milosevic. El inicio de los bombardeos sorprendió a Primakov mientras volaba hacia Washington, por lo que decidió regresar a Moscú.

En abril Rusia empezó a sondear a los países de la OTAN: Alemania, Grecia [...] para elaborar un plan que pusiera fin a los bombardeos, entonces su principal objetivo; Chernomyrdin asumió la función de enviado presidencial. Pero a pesar de su buen conocimiento de los occidentales no logró introducir una brecha entre ellos.

El 6 de mayo, en el G8, los occidentales, al contrario, lograron hacer aceptar por los rusos las bases de una presencia internacional civil y militar en Kosovo; esta posición debilitó a Milosevic y lo hizo tomar conciencia de su aislamiento. Después del bombardeo de la embajada China en Belgrado, los rusos, como los chinos, pidieron inútilmente la suspensión de los bombardeos. Sin embargo las conversaciones siguieron en el G8 para preparar un proyecto de resolución destinado al Consejo de Seguridad; Rusia exigió un cese al fuego previo a la votación. Intentó conseguir una zona específica para sus tropas en Kosovo pero la OTAN se lo negó, temiendo una eventual partición del país. Finalmente Rusia ayudó a Milosevic a aceptar el plan de paz el 3 de junio. Sólo intentó una operación ocupando con sus paracaidistas el aeropuerto de Pristina, por sorpresa.

A pesar de su activismo por aliviar el peso de las presiones que se ejercieron sobre Milosevic, Rusia sólo pudo ejercer una acción retardataria y, finalmente, servir los buenos oficios de Occidente. La ex gran potencia mostraba los límites de su actuación en una región y en una materia que afectaba enormemente sus intereses. Pero esta vez la actitud de Rusia haye evitado a los unos y a los otros los riesgos de una guerra terrestre.

B. Los europeos

Como se acostumbra en muchas ocasiones, los países de la Unión Europea no pudieron tener un papel decisivo en la crisis ni influenciar mucho su desarrollo. Franceses, ingleses y alemanes tuvieron mucho que ver en la primera etapa de la crisis yugoslava desde Croacia y Bosnia, pero para conseguir una solución tuvieron que llamar a los norteamericanos para bombardear a los serbios de Bosnia e imponer los acuerdos de Dayton.

Cuando se produjo la ofensiva serbia en Kosovo en mayo de 1998 y la aprobación inútil de la resolución 1160 de la ONU, el último día del mismo mes, los norteamericanos no se convencían de la necesidad de una intervención. Desde el comienzo el gobierno de Londres preconizó las medidas más extremas y así logró la aprobación del presidente francés Jacques Chirac y luego la de los alemanes. En septiembre 23 los tres gobiernos logran convencer a Clinton de reunir el grupo de contacto y hacer votar la resolución 1199 en favor de la OTAN la cual, empezó a preparar sus fuerzas.

Las negociaciones son llevadas directamente por Richard Ho brooke; pero los observadores desarmados serán europeos así como la fuerza llamada de extracción estacionada en

Macedonia. Cuando en enero 1999 se anuncia la masacre de 45 kosovares, los diplomáticos franceses, los menos convencidos por los ruidos de sable, piden que no se tomen medidas antes de una investigación sobre lo que realmente sucedió.

En Rambouillet, cualesquiera sean sus respectivos diplomáticos los europeos hablan con una sola voz a los serbios y parecen más preocupados por las diferencias que existen dentro de la delegación de Kosovo, dividida entre moderados de Rugava y belicistas de la UCK.

A partir del desencadenamiento de los bombardeos los europeos trabajan en dos direcciones: utilizar a Moscú para ejercer una presión sobre Milosevic y controlar las operaciones aéreas de la OTAN para evitar, en una primera fase, que el general Clark se desvíe de los solos objetivos militares, y en una segunda fase, que los objetivos económicos escogidos no sean excesivamente peligrosos para la seguridad de la población civil. Después de la guerra los militares norteamericanos se quejaron del llamado obstruccionismo europeo; por su lado, los europeos recalcan que el peso de la ayuda a los refugiados recayó sobre ellos.

La opinión pública europea, conmovida por las imágenes presentadas por los medios de comunicación y consciente de que con los bombardeos a gran altura los riesgos de pérdidas son bajos, reacciona favorablemente a la intervención (70% de aprobación en las encuestas). Esta es criticada por una parte de las fuerzas en el poder en Francia, Italia, Grecia, España y Alemania que piensan que la hegemonía norteamericana en la guerra no es buena para Europa. Se fortalece la petición de una política europea de defensa, aun cuando muchos saben que habrá que articularla con la OTAN.

Gran Bretaña es la primera en pedir una intervención terrestre que luego Francia parece apoyar, pero tropiezan con una negativa firme de Estados Unidos.

Sólo en la negociación final Europa recupera espacio y logra reintroducir a las Naciones Unidas para legitimar su actuación. Los europeos, en particular los franceses, han tenido una actitud de prudencia frente a la UCK y lo que puede representar: temen que la minoría albanesa de Macedonia se vea estimulada a buscar modificar su *status* en esta república pobre. Ganada la guerra Estados Unidos le deja a Europa la tarea de la reconstrucción y de la formación de una entidad viable.

El remplazo del español Solana por el inglés Robertson como secretario político de la OTAN, teniendo en cuenta la actitud de Gran Bretaña en el conflicto, podía preocupar a los europeos. Estos prefirieron proseguir, en el seno de la Unión Europea, sus esfuerzos para dotarse de una política exterior concertada y de instrumentos propios para ponerla en marcha. Para este efecto nombraron al español Javier Solana, encargado de la política exterior y de seguridad común, para dotarla de "visibilidad, eficacia, coherencia y continuidad". Fue nombrado en

julio, y debía empezar sus funciones en octubre. En efecto, hasta el momento la acción exterior de la Unión se diluía entre el Presidente (por seis meses), el presidente de Comisión –hoy el italiano Prodi– y varios comisarios cuyas atribuciones tenían que ver con la política exterior. Esto sin hablar de las iniciativas propias de cada uno de los países.

Algunos países europeos, como Francia, querían una persona de alto perfil, otros tenían que éste se transformara en un ministro europeo de Relaciones Exteriores en detrimento de los ministros nacionales. Hubo quienes discutieron la oportunidad de nombrar en este cargo al secretario general saliente de la OTAN. Alemanes y franceses después de la cumbre informal en Finlandia, en septiembre, le dieron pleno respaldo a Javier Solana como coordinador de la política exterior, inclusive para lo que a la Comisión se refiere; debería presidir un comité político y de seguridad (por crear) y ser competente para la política de defensa europea; sería un mediador entre la Unión Europea y el mundo, por ejemplo, para las complicadas relaciones con la OTAN. Todavía existen muchas preguntas sobre la solución encontrada para poner fin a unos disfuncionamientos observados durante el conflicto de Kosovo.

El documento adoptado por la OTAN en sus cincuenta años también suscita interrogantes entre los europeos, aun cuando en él se reafirma el papel de las Naciones Unidas.

Al final la actitud que se observa frente a los países de Europa Oriental y, sobre todo, frente a Rusia no es clara después de Kosovo.

C. Estados Unidos

Reticente frente a los aspectos iniciales del conflicto en Kosovo el presidente Clinton, poco a poco, fue llevado a un mayor protagonismo por las presiones de los europeos y de la secretaria de Estado, Albright, activista en la materia.

Después de los preparativos de la OTAN en el segundo semestre de 1998, Estados Unidos fue muy activo, con sus emisarios especiales para llevar a un reticente Milosevic a la mesa de Rambouillet. O sea que, paralelamente, se llevaban a cabo preparativos militares y conversaciones diplomáticas; el ruido de sables servía, del otro lado, de medio de presión.

En Rambouillet, y entre las dos fases de la reunión, la presión norteamericana se ejerció sobre la UCK –tal vez por la existencia de vínculos ocultos– para que aprobara las conclusiones, aun cuando no mencionaran la independencia de Kosovo, pero sí prometieran la celebración de un referendo a los tres años de permanencia de una fuerza militar de la OTAN. Henry Kissinger está entre quienes señalan la ambigüedad de la situación: un después de la guerra y de los acuerdos finales que reintroducen a la ONU y a tropas rusas en Kosovo¹⁴.

Estados Unidos en Rambouillet tenía en mente la solución impuesta en Dayton para Bosnia: crear una situación con fuerzas internacionales que permitirían a los kosovares defenderse por sí mismos. Por un lado, la depuración de los elementos más radicales o sospechosos de ser mafiosos de la UCK; por otro lado, el programa de entrenamiento militar y policivo que le daría credibilidad¹⁵.

Finalmente, al empezar las operaciones aéreas, estas no ponen fin a extensas consultas de las diferentes partes.

Para Estados Unidos su principal demostración de fuerza fue la de la aviación, bajo la dirección de su jefe militar el general Wesley Clark. Era la primera acción militar de la OTAN en vísperas de su cincuenta aniversario, una buena oportunidad para demostrar que la OTAN sí sirve, aun por fuera de lo específicamente previsto en el Tratado de Washington en 1949. Esta actuación aérea, espectacular a pesar de las críticas que pudo despertar, impresionó al mundo por la ausencia de bajas del lado aliado. En esta Estados Unidos hizo lo esencial.

En todo momento, con excepción de Inglaterra, Estados Unidos tuvo que rechazar las críticas o las iniciativas intempestivas de sus aliados europeos y aceptar que Rusia entrara a formar parte de las negociaciones.

La guerra empezó a ser objeto de debate en los primeros movimientos hacia las elecciones del año 2000, y los políticos hasta cierto punto, se alinearon en función de éstos. Debían tomar en cuenta que el apoyo de opinión a los operativos siempre fue grande (66% al inicio, más de 50% al final). El precandidato republicano George W. Bush, silencioso al comienzo, en abril comenzó a lanzar frases tan poco definitivas como "debemos tener una misión clara, una meta alcanzable y una estrategia de salida creíble"¹⁶.

La preocupación norteamericana era que en estas operaciones en los Balcanes sus aliados europeos no fueran los que decidieran lo que se debe o lo que no se debe hacer.

Cuando la negociación se activó bajo las bombas de los Estados Unidos debieron aceptar ceder el papel protagónico a rusos y finlandeses cuidándose que estos no fueran a salirse del esquema dibujado en el grupo de contacto.

La victoria de junio –como ya las propias operaciones– fue uno de los factores que permitió al presidente Clinton salir más o menos ileso de los problemas que su comportamiento personal

¹⁴ Henry Kissinger, "At the crucial juncture", *Newsweek*, Vol. 133, N° 23, 1° de junio de 1999.

¹⁵ Pierre Hassner, "Kosovo: un cas d'échec", *Le Monde*, París, 27 de marzo de 1999.

¹⁶ "The Kosovo test", *The Economist*, Londres, Vol. 351, N° 8114, 10 de abril de 1999.

había creado. Tuvo apoyo de la opinión, desvió las discusiones con la oposición republicana y la “guerra de Clinton” vino a ser la “victoria de Clinton”.

Esta mezcla de objetivos domésticos y objetivos internacionales terminó fortaleciendo la capacidad presidencial. A pesar de las fresecitas apocalípticas de Yeltsin sobre la Tercera Guerra Mundial las relaciones con Rusia, o el poder político de Rusia, no se deterioraron. Rusia con su apoyo final a los Estados Unidos en Kosovo ganó su derecho a actuar como lo hizo en Chechenia sin ser criticada y, menos, maniatada.

Desde este mismo punto de vista, el jefe del Consejo Nacional de Seguridad, Samuel Berger, puso en guardia al mundo: “No es porque hayamos bombardeado a Belgrado que vamos a bombardear a Dili”, capital de Timor Oriental; y James Rubin, vocero del Departamento de Estado, explicaba: “Timor Oriental no es Kosovo”¹⁷, contrariando una declaración eufónica de Clinton tres meses antes: “vivan ustedes en África, en Europa Central o en cualquier otro lugar, si alguien quiere cometer crímenes masivos contra la población civil inocente debe saber que, en la medida de nuestras posibilidades, lo impediremos”. A la vez afirmación de la potencia y límites de la potencia.

D. Serbia

Hay muchas preguntas sobre las intenciones y las actitudes de Serbia durante estos meses.

Sus metas parecían claras: conservar su integridad territorial amenazada en Kosovo, aplastar el movimiento armado, evitar un ataque desde el exterior. La situación era diferente de los conflictos anteriores que tenían que ver con otras repúblicas de la ex-Yugoslavia, mientras Kosovo era parte de Serbia, cuna de la nacionalidad. En aquellos conflictos Serbia apoyaba a las minorías serbias de Croacia y Bosnia, y se prestó, en este último caso, al compromiso de Dayton.

La paradoja para Milosevic y los suyos era que durante la guerra fría, fueron “buenos comunistas”, protegidos por la OTAN de un ataque de Moscú, mientras que desde 1951 habían pasado a ser “malos comunistas” amenazados por la OTAN y, pensaban ellos, protegidos por Moscú, situación nada fácil de entender.

Temerosos de la agitación creciente de los albaneses de Kosovo habían intentado sofocar cualquier expresión de un particularismo, pero cuando aparece la UCK como movimiento armado, ya los nacionalistas moderados como Ibrahim Rugova no parecen tan execrables.

¹⁷ Citados por Alain Fuchon, “Kosovo-Timor: drame identique, traitement différent”, *Le Monde*, París, 14 de septiembre de 1999.

Con el transcurrir del tiempo, hubo masacres en Kosovo –como las hubo en Bosnia–, pero es difícil decir cuáles eran sus fines (e inclusive si fueron perpetradas por el ejército yugoslavo, fuerzas de policía serbias o irregulares serbios). Se distinguieron cuatro momentos en la represión: febrero/marzo 1998, julio/agosto 1998, enero/marzo 1999, durante los bombardeos. Era como una manera de distadir a la población, fundamentalmente la población rural, de adherir, apoyar, abrigar a la UCK, organización que, por su parte, tampoco se preocupaba mayormente de si violaba o no los derechos humanos de las minorías serbia y gitana. Era una táctica militar bien conocida en la guerra de guerrilla: retirar el agua al pez, o sea aislar a los combatientes de la población por el temor y la represión.

El procurador del Bundeswehr (ejército) alemán, Von Kierchbach, presentaría al mundo el 8 de abril el plan serbio “Herradura” que estaría vigente desde octubre de 1998. Debía, en varias etapas, rechazar a la población albanesa hacia los países vecinos y así cambiar la composición étnica del país.

Militarmente, Serbia, tras un breve intento por enfrentar su débil aviación a la de la OTAN, aplicó el plan, vigente desde el tiempo de Tito, de enterrar su ejército, desagregando cualquier concentración de sus fuerzas con el fin de reducir sus bajas. Sólo hacia el final de la guerra volvió a juntar algunas unidades para poner en jaque una inédita agresividad de la UCK, instrumentada desde afuera. Esto le causó las más duras bajas de toda la guerra aérea al presentar blancos a los aviones guiados desde el suelo por efectivos entrenados de la UCK y, posiblemente, infiltrados de fuerzas especiales de la OTAN. Es para preservar lo que queda de su ejército que Milosevic posiblemente puso fin al conflicto.

Las características de la masacre llevaron a hablar de genocidio; otros observadores se preguntaron si la expulsión de la población fue anterior o posterior a los bombardeos. Este tipo de debates fue particularmente violento en Francia¹⁸.

Para maximizar su posición, Serbia creyó poder contar con el apoyo de Rusia. En efecto, inicialmente la reacción de Yeltsin y del primer ministro Primakov fueron muy violentas pero, a partir del nombramiento de Chernomyrdin el 14 de abril, Rusia se inclinó a la conciliación con los occidentales, limitándose a buscar suavizar las condiciones impuestas a Serbia. Cuando comprendió que estaba solo, Milosevic empezó a maniobrar. El 21 de abril presentó un primer plan de paz junto con el enviado especial ruso, plan que fue rechazado por la OTAN y que preveía una presencia civil internacional en Kosovo.

¹⁸ Ver Régis Debray, “Lettre d’un voyageur au président de la République”, *Le Monde*, París, 13 de mayo de 1999 y una, entre otras, respuesta, Alain Joxe, “Contre le ‘cétinisme’ International”, *Le Monde*, París, 14 de mayo de 1999.

Paralelamente los países de la OTAN estudiaban la posibilidad de un bloqueo petrolero y de otras sanciones a Yugoslavia. El 2 de mayo Milosevic entrega a Jesse Jackson tres prisioneros norteamericanos y una carta para el presidente Clinton que Washington rechaza al día siguiente. El 3 y 4 de mayo en Washington Chernomyrdin negocia con el vicepresidente Gore y la secretaria del Estado. El presidente finlandés es propuesto por Madeleine Albright para acompañar al ruso a Belgrado. El 7, Kofi Annan nombra dos emisarios de la ONU para los Balcanes; no podrán desempeñar mayor papel. El 10, Milosevic anuncia que empieza a retirar sus tropas de Kosovo, y el 14 el ruso y el finlandés son recibidos en Belgrado. Van y vienen entre Milosevic y Strobe Talbott, secretario de Estado adjunto, entonces en Europa. El 18, un vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Yugoslavia se declara abierto al plan de paz del G8. Al día siguiente se producen manifestaciones contra la guerra en el sur de Serbia y desertiones de soldados serbios. El 28 de mayo, un día después de ser acusado por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, Milosevic acepta los principios generales y una resolución que adoptaría el Consejo de Seguridad, o sea que procura, pie a pie, mejorar los términos de una práctica capitulación antes de una eventual intervención terrestre de la OTAN. El 3 de junio Milosevic acepta el plan, apoyado por el Parlamento serbio. Del 5 al 9 de junio los militares de la OTAN y yugoslavos se encuentran en Macedonia para discutir las modalidades prácticas.

Lo único que los occidentales le reconocen a Milosevic es "la soberanía y la integridad territorial de Yugoslavia".

Después del fin de la guerra y de la ocupación de Kosovo, la oposición política a Milosevic lanza manifestaciones para derribarlo. La oposición se divide y las manifestaciones son más fuertes en provincia que en la capital. Podría pensarse también que se especuló con un movimiento de militares serbios que derribarían a Milosevic. Pero meses después del fin de la guerra Milosevic sigue a la cabeza de una Yugoslavia de la que Montenegro, desde la guerra, se muestra cada vez más distanciado. El país está en la ruina, sigue el bloqueo y la provincia de Kosovo, ocupada por la OTAN, es administrada provisionalmente por la ONU. Milosevic parece conservar cierto prestigio como vocero del nacionalismo serbio, mientras que la oposición política parece subordinada a los enemigos, los países de la OTAN.

E. China

Aun cuando opuesta a la intervención armada, por razones propias (Taiwan, El Tibet) China, por la distancia, solo es activa en las Naciones Unidas.

El bombardeo de su embajada en Belgrado en la noche del 7 al 8 de mayo provoca grandes manifestaciones antioccidentales en China. Diplomáticamente, a consecuencia de esto, se nota un acercamiento entre Rusia y China, a la que parece juntarse la India, y donde todos parecen

temerosos del intervencionismo de los Estados Unidos¹⁹. Japón dice "comprender a la OTAN", mientras que Malaysia, predominantemente musulmana, pide apoyo a los kosovares.

El presidente chino Zhang Zemin condenó "las nuevas formas de la diplomacia del cañonero". La cuestión de Taiwar está presente en la mente de todos los autores del este asiático.

IV. LECCIONES DE LA CRISIS

Son múltiples, y en todos los órdenes, las lecciones de la crisis. Algunas sólo se pueden enunciar ya que desbordan la temática del presente trabajo.

Entre ellas nombremos la evolución del *derecho internacional* y la creciente sustitución de la soberanía por la injerencia humanitaria. En un artículo Bertrand Badie²⁰, durante la guerra, señala:

La diplomacia ya no se determina en función solamente de los intereses nacionales sino a partir de principios que se elevan por encima de la concepción realista clásica de los estados, la que fundamenta a la comunidad internacional.

Pero esta actitud celebrada por muchos, inclusive por gente a menudo muy crítica de la actuación internacional de los Estados Unidos, es criticada por otros. Notorias son las reservas expresadas por el presidente y un expresidente de Médicos sin Fronteras al enterarse que esta organización iba a recibir el premio Nobel de la Paz.

Serbia no amenazó a ningún estado de la OTAN y tampoco a sus vecinos. El problema que se generó dentro de sus fronteras, aun cuando hubo numerosas masacres, ¿podía ser calificado de genocidio sin abuso del término? En este caso, ¿por qué ciertas masacres grandes, y repetidas por años, no conmovieron a la comunidad nacional como las perpetradas en Rwanda? Allí la ONU retiró sus tropas cuando empezaron las masacres, y la posterior operación militar "turquesa" del ejército francés pareció destinada tanto a exfiltrar partidarios de régimen caído como a salvar la población amenazada.

El dos veces candidato a la presidencia de los Estados Unidos, Jesse Jackson preguntaba por qué su país tan preocupado por Kosovo no mostraba el mismo interés por las masacres perpetradas en Sierra Leone²¹.

¹⁹ "Playing, by new rules?", *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, Vol. 162, N° 16, 22 de abril de 1999.

²⁰ Artículo citado nota de pie N° 8.

²¹ Jesse Jackson. "A tale of two countries", *Newsweek*, Vol. 133, N° 23, 7 de junio de 1999.

Un especialista francés en relaciones internacionales opone la lógica de la integridad territorial, Ley de los Estados, al derecho de los pueblos a disponer de sí mismos como reivindicación moral. "El uno parece la expresión de relaciones de fuerzas; el otro es la expresión de un principio moral. El peligro, a término, si se considera que hay cinco mil pueblos y etnias en el mundo, está claro: no se podrá vivir con cinco mil estados"²².

La reflexión se puede hacer también con la actitud reticente de los países occidentales frente al drama de Timor. En Kosovo se actuó contra la voluntad de Serbia, en Timor se esperó la autorización de Indonesia, diferencia de trato entre un país pequeño y pobre y un país grande y estratégico. Con cierta preocupación el secretario general de la ONU observaba esta diferencia²³.

Si hay evolución del derecho internacional es justo observar que esta evolución discrimina entre grandes y poderosos y pequeños y pobres. ¿Quién habló de una intervención en Chechenia en nombre del derecho a la autodeterminación o para proteger poblaciones amenazadas? ¿Quién mañana aceptara considerar que fuerzas nacionalistas, mayoritarias en las tres provincias vascas que conforman Euzkadi, pidan su separación de España en nombre del derecho a la autodeterminación?

Una segunda serie de lecciones serían en el *order militar*.

La destrucción y definitiva rendición de Serbia se consiguió por la coalición militar mediante bombardeos a gran altura, con apenas pérdidas accidentales, que contemplaron no sólo objetivos militares sino también otros como vías de comunicación (en particular puentes), infraestructura industrial, edificios del Estado, no sin numerosos daños colaterales (última hipocresía para designar a las bajas civiles, incluyendo kosovares, albaneses y soldados de la UCK). Para Estados Unidos, y superados los desacuerdos entre el pentágono y el general Clark, relevado sin explicación después de la guerra, Kosovo parece introducir una nueva estrategia militar, que reposa sobre el dominio de los aires. Pero esto es negar el papel que pudo cumplir en tierra una UCK que llegó a contar con 20.000 hombres (frente a 40.000 serbios), entrenados, armados y tal vez dirigidos por fuerzas especiales de países de la OTAN.

La victoria de la OTAN, como se pretendió mostrar, no fue sólo diplomática sino militar. En mayo, la OTAN, a pesar de las reticencias del presidente Clinton, empezó a contemplar el envío de unos 50.000 soldados a las fronteras. Evitar esta invasión explica tanto como los golpes aéreos la actitud final de Milosevic.

²² Pascal Boniface, "Le mouvement de balkanisation de la planète s'accélère sans cesse", *Le Monde*, París, 31 de agosto de 1999.

²³ Kofi Annan, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, Londres, Vol. 352, N° 8137.

Posible lección de Kosovo y de ciertas dificultades que aparecieron: el ejército norteamericano se proponía, para comienzos de siglo, estar en capacidad de movilizar en cualquier parte del mundo:

- En 4 días una brigada de 5.000 hombres.
- En 5 días una división de 15.000 hombres.
- En 1 mes cinco divisiones de 75.000 hombres en total.

Para lo cual se proponía crear dos brigadas, de 2 a 3.000 hombres cada una, disponibles para esta intervención rápida con sistematización de la logística, de las comunicaciones, de la inteligencia electrónica y de las líneas de mando.

El debate no parece haber concluido en Washington sobre las lecciones militares de Kosovo, por ejemplo sobre las dificultades que aparecieron con los buques de guerra, con los helicópteros. Más fundamentales son las reflexiones sobre la unidad de la OTAN en sus aspectos militares y sobre las fuerzas armadas de los aliados de los Estados Unidos.

Hubo tensiones que vienen de años anteriores al conflicto pero que se renovaron con esta primera operación de la OTAN. En Europa no todos los aliados se comportaron de la misma manera: Grecia no disimuló cierta simpatía por Serbia y sólo prestó su puerto de Salónica. Los italianos también dejaron ver reservas pero, en virtud de sus obligaciones, permitieron operar las bases aéreas y marítimas de la OTAN, situadas en su territorio, sin participar directamente en las operaciones. Alemania y Francia cumplieron con sus obligaciones militares pero hicieron uso de cierta autonomía diplomática y, en el último caso, por lo menos, el control político sobre los militares fue particularmente minucioso. Entre los nuevos afiliados, la República Checa mostró algunas reticencias. Militarmente el esfuerzo fue del 70% norteamericano, bien porque los demás aliados no podían hacer más, bien porque no querían.

Pero como lo señaló el ministro alemán de Relaciones Exteriores²⁴:

La guerra de Kosovo ha sido principalmente una experiencia de las propias insuficiencias y debilidad de Europa... la triste verdad es que Kosovo mostró que Europa todavía no es capaz de arreglar sus propios problemas.

La lección fue sacada rápidamente. Sin agresividad contra nadie, se decidió avanzar en el marco de la Unión Europea hacia una mayor integración de la política de seguridad. El nombramiento de Javier Solana se puede interpretar de esta forma, aun cuando escoger al

²⁴ Daalder and O'Hanlon, *Op. Cit.*, N° 4.

saliente secretario general de la OTAN podía ser una señal equivocada. Solana también fue nombrado secretario general de la Unión de Europa Occidental.

En segundo lugar la fusión de Aeroespacial y de Daimler-Benz en la industria de armamentos era una clara señal política a la vez que económica.

El futuro militar europeo es un futuro integrado aun cuando queda por definir con qué misiones.

V. ¿KOSOVO Y DESPUÉS?

Como se pudo ver son muchos los países, numerosos los problemas que nos interrogan en la crisis kosovar.

Por ciertos aspectos parece secuela de una crisis de ayer: resurgir de nacionalidades con visos a la formación de una gran Albania que podría también amenazar la integridad territorial de Macedonia, con una probable separación de Montenegro, deseo de borrar uno de los efectos de los tratados que pusieron fin a la I Guerra Mundial y que habían formado una gran Yugoslavia. ¿Qué decir de una Federación Balcánica que se mencionó en 1947 y que habría agrupado a Yugoslavia, Albania y Bulgaria?

Yugoslavia dejó de existir no solamente por movimientos centrífugos sino también por la voluntad o la indecisión de potencias occidentales que apoyaron las sucesivas secesiones y, en el caso de Kosovo pusieron en marcha una política de fuerza contra un Estado soberano, diplomacia del cañonero que se contraponen a la letra de la Carta de las Naciones Unidas. Como consecuencia reapareció la desaparecida figura del protectorado o territorio bajo fideicomiso de Naciones Unidas, tal cual existió después de la I Guerra Mundial, en Palestina, por ejemplo.

Por otros aspectos, muchos hacen de Kosovo la primera guerra del siglo XXI²⁵.

Se opuso el deber de injerencia humanitaria a la soberanía de los Estados. Pero desde ahora, en la última década del siglo XX, lo que hemos visto es una injerencia del fuerte, de las potencias, hacia el débil, pequeños países en crisis. La opinión pública europea se movilizó, en particular por los recuerdos que traían de la II Guerra Mundial, de esos éxodos masivos de población –sobre todo mujeres y niños– sin metas, trenes que descargaban multitudes de seres hambrientos, afirmaciones de masacres a lo largo y ancho de la geografía del país. Este apoyo

²⁵ Alain Frachon, "La première guerre du XXI siècle", *Le Monde*, Paris, 12 de mayo de 1999.

de la población dio libertad a los gobiernos, no obstante los bombardeos que se presentaron como selectivos y que por algunos días se volvieron masivos y con notorias equivocaciones. Nadie sabe cómo hubiera reaccionado esta opinión en caso de una intervención terrestre.

Esta guerra fue compartida entre Estados Unidos y Europa y terminó por confirmar a la OTAN como alianza político-militar para el siglo XXI, de alguna forma relegando a la ONU, considerada como poco ágil. Esta organización sólo reaparecería al final del conflicto en un papel difícil de gobierno local provisional.

La pretensión de juzgar a Milosevic y a otros jefes serbios tiene sus precedentes en los tribunales de Nuremberg, Arusha y La Haya (en este caso para el conflicto de Bosnia). Presentan el inconveniente de juzgar solamente a los vencidos como si, en ningún caso, los vencedores hubieran cometido crímenes –aun cuando calificados de errores o daños colaterales. ¿Por qué Milosevic ahora y no antes, en 1992, en la guerra con Croacia o más tarde en el conflicto en Bosnia? En qué medida Milosevic no consideró que tenía al derecho tradicional de su lado y por tanto no era más bien un hombre del siglo XX que autorizó múltiples y masivos movimientos de población en Europa: ¿alemanes de Polonia y República Checa, por ejemplo? En todo caso hoy por hoy Milosevic sigue en el poder, y el pueblo serbio sufre más que él mismo con la destrucción del país y con las sanciones impuestas. Más fundamentalmente, ¿había derecho a castigar a todo un país, a todo un pueblo, para castigar a los malos gobernantes?

El desmembramiento de Yugoslavia no parece terminado: ¿qué pasaría en Montenegro, de hecho casi independiente y único acceso al mar de Serbia? ¿Y en el Norte con Voivodina, en buena parte poblado de húngaros?

¿Cómo, en nombre de la autodeterminación, aceptar la división de Yugoslavia (y la de Checoslovaquia) y negarla a los kurdos y a los pueblos incorporados a Rusia? Cómo mantener el equilibrio entre la creación de espacios supranacionales, como la Unión Europea, y el despertar de estructuras locales o regionales en conflicto las unas con las otras.

La guerra se hizo contra Serbia para impedir la formación de una entidad de población homogénea en defensa del derecho de cada uno a vivir en su tierra. El resultado hoy es un Kosovo de destino incierto, de población casi exclusivamente albanesa, con excepción de unos enclaves serbios en el norte y después de la expulsión por el terror de los kosovares de origen serbio. Se afirmó, como en la Resolución de la ONU, del 10 de junio, que Kosovo formaba parte de Yugoslavia, y resultó totalmente a salvo de ella.

Los principales actores del conflicto parecen decir que nunca más aceptarían involucrarse en semejante situación: Estados Unidos en virtud de sus múltiples compromisos de Golfo Pérsico a Corea sin olvidar a América Latina²⁶. Los europeos no quieren volver a ver tan subordinada

dos a decisiones tomadas por los Estados Unidos, pero ¿será que volveremos a ver los mismos con las mismas, aun arrastrando los pies e con reservas mentales en la próxima crisis?

Por fin es posible que la ONU aparezca como la gran derrotada del cambio de siglo. Decir que funcionó mejor ayer que hoy en la confrontación Este-Oeste a pesar de la existencia del veto puede parecer exagerado. Aun en otras crisis como la de Timor tratada en otra parte de este anuario OASIS, su papel estuvo, a diferencia de Kosovo subordinado a la aceptación de Indonesia. Para su secretario general²⁷ ni Kosovo ni Timor "son un modelo satisfactorio para el nuevo milenio". Evoca los casos de Sierra Leona, Sudán, Angola, Afganistán "en los que hay pueblos que necesitan más que palabras de simpatía".

Annan nos pregunta si es permitido a una organización regional usar la fuerza sin un mandato de la ONU, si no se ha creado un precedente peligroso para futuras intervenciones. El problema para estas intervenciones no es solamente la manera como la noción de soberanía puede ser un obstáculo para una intervención (que no es solamente el uso de la fuerza) en crisis humanitarias, es también la manera como los Estados definen sus intereses nacionales.

Su visión, algo pesimista, no ayuda a esperar demasiado de la Asamblea General del Milenio que debería reflexionar sobre el futuro de la ONU, y en función de él sobre las deseables reformas. Desde este ángulo, Kosovo, guerra del siglo XX y guerra del siglo XXI a la vez, encierra enseñanzas para muchos, Colombia incluida. El jefe de Estado de Malasia, Mahatir Bin Mohamad, quien presenta en voz alta lo que muchos no se atreven a decir, respondió a Kofi Annan: "Las naciones occidentales se otorgaron el derecho de intervenir a donde quieren en el mundo y están dispuestas a aplastar a todos los Estados que no compartan sus valores de la democracia liberal; lo que viene del Oeste es calificado como universal, los otros valores y culturas son superfluos y no cuentan".

Estas duras palabras reflejan ya un conflicto que no es este-este ni norte-sur, tampoco religioso sino tal vez de los más contra los menos. ¿Cómo resolverlo? ¿No dejarlo degenerar ni por un lado ni por otro sino reconstruir los indispensables puentes? ¿Serán las Naciones Unidas el lugar de esta difícil reconciliación? En el Kosovo musulmán defendido por los occidentales cristianos estamos lejos a la vez del choque de civilizaciones de Huntington como del fin de la historia de Fukuyama.

²⁶ George Tallant, "Timesatlatika Times", Neosofia, Vol. 103, N° 36, 18 de octubre de 1999.

²⁷ Kofi Annan, *Op. Cit.*, N° 23.

VI. CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO KOSOVAR

- 1918 Creación del reino de serbios, croatas y eslovenos, el cual adopta en 1929 el nombre de Yugoslavia (país de los eslavos del sur).
- 1941 Invasión de Yugoslavia por el ejército alemán y creación del Estado Independiente de Croacia.
- 1945 Liberación de Belgrado; el 3 de marzo de 1945, el croata Tito, principal dirigente de la resistencia comunista es primer ministro.
- 1947 Constitución: la Federación Yugoslavia consta de seis repúblicas: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia y de dos regiones autónomas: Voivodina y Kosovo.
- 1949 Tito rompe con Stalin.
- 1974 Una nueva Constitución fortalece a las repúblicas y a las regiones autónomas.
- 1980 Muere Tito.
- 1987 Agitación pronacionalista en Serbia.
- 1989 S. Milosevic es presidente de la Liga Comunista de Yugoslavia. En mayo una nueva Constitución suprime la autonomía de las dos regiones, dentro de la República de Serbia.
- 1992 Agitación entre la población albanesa, mayoritaria, de Kosovo. Un referéndum clandestino afirma la soberanía de la región y un gobierno -de facto- es proclamado en torno a Ibrahim Rugova.
- 1992 Guerra y separación de Eslovenia y Croacia; comienzo del conflicto en Bosnia.
- 1993 Aparición de grupos armados, el ejército de liberación de Kosovo (UCK).
- 1998 Las fuerzas serbias, en lucha contra la UCK provocan varias masacres y el éxodo de la población albanesa en la región de la Drenica.
- 1998 Octubre: Después de amenazas del gobierno de Washington de bombardear Serbia, acuerdo entre Milosevic y el enviado de Clinton: Holbrooke: cese al fuego y retirada del ejército yugoslavo. Entrada de controladores desarmados de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Anuncio de conversaciones sobre el futuro de Kosovo. La UCK aumenta sus operaciones.

OASIS 99

1999 Febrero 6: Conversaciones en Rambouillet (Francia). Los kosovares exigen la auto-determinación; los serbios aceptan la presencia de una fuerza de la OTAN en Kosovo; la OTAN fortalece su presencia aérea y marítima en países vecinos.

Febrero-Marzo: Durante las conversaciones, tropas serbias emprenden operaciones contra la UCK provocando un éxodo masivo de kosovares.

Marzo 24: Los aviones de la OTAN bombardean objetivos militares en Serbia (incluyendo a Kosovo) y Montenegro. La población albanesa de Kosovo huye masivamente en las siguientes semanas hacia Albania y Macedonia. China y Rusia critican la ausencia de una decisión de la ONU.

Abril 24: Ceremonias del 50 aniversario de la OTAN, en Bruselas, en medio de la guerra aérea.

Mayo 6: Los ministros de relaciones occidentales y rusos llegan a un acuerdo para proponer a Milosevic un plan de paz, el cual prevé el despliegue en Kosovo de fuerzas internacionales con el aval del Consejo de Seguridad. Durante este mes se multiplican las críticas a la estrategia de guerra aérea. Casi un millón de kosovares albaneses, más de la mitad, salieron de la provincia.

Mayo 18: Belgrado anuncia que ha empezado a retirar sus fuerzas y que el plan de paz es "aceptable". Mientras tanto se concentran decenas de miles de soldados de la OTAN en Albania y Macedonia (45.000 el 25 de mayo).

Mayo 27: Milosevic y cuatro dirigentes yugoslavos más acusados de "crímenes contra la humanidad" y "violación de las leyes y costumbres de la guerra" por la Procuradora del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, en La Haya.

Junio 3: Diplomáticos rusos y finlandeses presentan a Milosevic las exigencias del G-8 para poner fin al conflicto. Milosevic acepta el plan.

Junio 10: Después de 79 días de guerra, fin de los bombardeos y resolución de Consejo de Seguridad adoptada por 14 votos y una abstención (China).

Junio 12: Las tropas de la KFOR, Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Rusia entran y ocupan a Kosovo no sin algunos roces con la UCK que no acepta fácilmente una administración provisional de la ONU. Los refugiados de origen albanés regresan mientras que la minoría serbia abandona el país en su mayoría.

Septiembre 20: La UCK es oficialmente desmilitarizada pero se transforma en Cuerpo de protección de Kosovo (FMK), declaradamente partidario de la independencia del país.