

LA GEOMETRÍA VARIABLE DEL PODER EN POLÍTICA EXTERIOR II: LA INTERVENCIÓN DE LA OTAN EN KOSOVO (1999) Y LA MATANZA DE RACAK

Carlos Sánchez Hernández
Universidad Complutense de Madrid

Si en Bosnia-Herzegovina los Estados Unidos se decidieron a intervenir después de que Europa ya lo hubiese hecho infructuosamente, tras la matanza de Srbenica en el verano de 1995, de nuevo otra matanza, la de Racak, hizo que la OTAN interviniera en otro territorio balcánico, Kosovo. Sin embargo ésta vez tomando claramente, como una penosa reminiscencia de Bosnia, partido por un bando, los albanokosovares, y contra los considerados verdugos en Bosnia, los serbios. En esta ocasión además la intervención se efectuó con contundencia y celeridad, y los criterios empleados fueron de Conflict Prevention y Política de Poder. La Geometría Variable del Poder en Política Exterior se adaptó al caso kosovar de forma muy distinta al caso bosnio, y los resultados y los plazos fueron bien distintos.

Los problemas de Kosovo (1981-97)

El pequeño territorio de Kosovo, en el sur de la antigua Yugoslavia, pasará a la historia como la última Guerra Balcánica, de las dos entregas que este conflicto ha tenido, la primera a comienzos del Siglo XX y la segunda justo al final del pasado siglo.

Para comprender la importancia del territorio de Kosovo hay que remontarse a la Edad Media, cuando en el Siglo XIV los serbios son derrotados por los turcos en la batalla de Kosovo Polie. Este hecho marcará para siempre, aunque se trate de una derrota, a la Nación Serbia. Esa derrota se convertirá con el tiempo en un catalizador del nacionalismo serbio, en un símbolo de reivindicación serbia.

En los siglos sucesivos, el territorio de Kosovo no es un ente ni siquiera territorial, y formará parte de varios imperios de los Balcanes, fundamentalmente el Imperio Turco, hasta que el Imperio Austro-Húngaro se apropia de Kosovo junto a buena parte de los Balcanes, pasando a ser gobernado directamente desde Viena. Tras la I Guerra Mundial, originada precisamente en los Balcanes tras el asesinato del heredero del Trono Austro-Húngaro en Sarajevo, siguiendo los dictados del Tratado de Versalles, Kosovo forma parte del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (más tarde Yugoslavia) bajo el reinado de Alejandro I. En los años 1930's Italia, que ha invadido Albania, pone sus ojos en los Balcanes, aunque militarmente es incapaz de hacerse con ellos, ya que apenas puede dominar Albania. Finalmente, en 1940 Hitler invade los Balcanes y los reparte a su antojo, correspondiendo Kosovo a los italianos. Tras la II Guerra mundial Kosovo forma parte de la Yugoslavia de Tito, como provincia autónoma dentro de Serbia.

Con la muerte de Tito en Mayo de 1980 se pierde al "gran hacedor" de Yugoslavia, al hombre bajo cuyo carisma se mantuvo unida Yugoslavia sin apenas tensiones interétnicas y con la bandera de la solidaridad y la fraternidad entre los pueblos balcánicos. En 1981 comienzan los problemas yugoslavos precisamente en Kosovo, hasta entonces un territorio con una autonomía limitada dentro de Serbia, que pretendía entonces por medio de su parlamento convertirse en la séptima república dentro de Yugoslavia, si bien Kosovo se mantendrá inicialmente al margen de la eferescencia de Yugoslavia de 1991, hasta finales de los 1990's.

En 1988 las tensiones entre la mayoría albanesa de Kosovo, 1.700.000, y la minoría serbia, funcionarios en su mayor parte y que detentan el poder, que apenas son 200.000, estallan en toda su extensión anunciando lo que más tarde se avecinaría en Yugoslavia. En Noviembre de 1988 hay manifestaciones en Belgrado en contra del mantenimiento de la autonomía de Kosovo, mientras en el propio Kosovo los albaneses se manifiestan por todo lo contrario; por la proclamación de una república albanoskosovar dentro de Yugoslavia. En Marzo de 1989 Belgrado envía sus tanques a Kosovo e infiltra falsos diputados en el parlamento kosovar hasta conseguir en una votación por mayoría la supresión de la autonomía de Kosovo. Kosovo pasa a ser una provincia más de Serbia. Paradójicamente la implosión de Yugoslavia, que se

producirá igualmente tras el envío de tropas del Ejército Federal Yugoslavo a otras zonas de Yugoslavia, no comenzará en Kosovo, si no que terminará en este territorio.

Tras la supresión de la autonomía de Kosovo los albaneses comienzan a sufrir un auténtico "apartheid" en su propia tierra, a manos de la minoría serbia que se hace definitivamente con todos los puestos de mando en la administración. Un escritor albanés, Ibrahim Rugova, se convierte en el líder de los albanos-kosovares predicando la resistencia pasiva, y es elegido simbólica y clandestinamente presidente de Kosovo en Mayo de 1992, en plena Guerra de Bosnia.

Cuando Eslovenia y Croacia declaran su independencia en la primavera de 1991, estallan las Guerras Balcánicas de fin de siglo, y sin embargo en Kosovo apenas hay movimientos. Los serbios basaron sus atrocidades y su "limpieza étnica", fundamentalmente en las Guerras de Croacia y sobre todo Bosnia, en el recuerdo de las matanzas por parte de los fascistas croatas de 700.000 serbios a comienzos de los 1940's, durante la II Guerra Mundial. Fue tras la traumática Guerra de Bosnia cuando los albanos-kosovares sienten que les ha llegado el turno: en la primavera de 1997 nace un inicialmente inconexo movimiento de liberación albanos-kosovar, denominado la UCK ó Ejército de Liberación de Kosovo. Si Rugova cree en la resistencia pasiva, la UCK comienza con acciones armadas a modo de guerrilla, hostigando a las fuerzas serbias destacadas en Kosovo. Si bien los métodos son radicalmente distintos, tanto Rugova como la UCK persiguen el mismo fin: la independencia total.

En Marzo de 1998 la UCK lleva a cabo una audaz acción incrementando su estrategia de guerrilla: asesina a cuatro policías serbios, y estos se vengan el 5 de Marzo matando a cincuenta albaneses en la localidad de Precak. Se trata de una provocación con el fin político de mostrar a los serbios de nuevo como los crueles asesinos que ya fueron en Bosnia. El resultado buscado se obtiene, ya que la Comunidad Internacional vuelve su atención de nuevo a los Balcanes, y culpa directamente a los serbios por los recuerdos de sus recientes atrocidades en Bosnia. Las tensiones se incrementarán durante todo el año 1998 con el mismo denominador: estrategia de guerrilla albanesa y contundente respuesta serbia con el efecto de conseguir que Occidente se vuelva contra los serbios, a los que percibe una y otra vez como "los malos", llegando la OTAN a efectuar en la primavera de 1998 unas importantes maniobras militares navales en el Adriático, frente a las costas serbias, como advertencia y declaración de intenciones. Finalmente, con la matanza de Racak de Enero de 1999 los acontecimientos se precipitan; la Guerra de Kosovo entre Serbia y la OTAN es inevitable

La Crisis de Kosovo (1998-99)

Tras cincuenta años sin actuar, el 24 de Marzo de 1999 la OTAN entró en guerra en suelo europeo. No se trató de un ataque preventivo contra la URSS, ni de una guerra propia de la Guerra Fría, si no de una guerra de liberación, una cruzada moral con el objetivo de evitar un baño de sangre en un recóndito rincón de Europa pero cuyo nombre hace, al pronunciarse, atragantarse a cualquier estadista o diplomático: los Balcanes.

La Intervención Militar de la OTAN en Kosovo de 1999, la cual terminó siendo una guerra, la primera y hasta ahora única guerra aérea (totalmente aérea) de la historia, supuso todo un experimento: la utilización del poder militar para la consecución de objetivos morales, experimento que en muchos aspectos terminó por escapar del control de los aliados.

La Guerra de Kosovo y la Intervención de la OTAN sólo puede entenderse teniendo en cuenta la desgarradora implosión de Yugoslavia que comenzó en la primavera de 1991, y sobre todo el tercer capítulo de esa implosión, la sangrienta e impresionante Guerra de Bosnia de 1992-95. La desastrosa actuación europea, incapaz de evitar o al menos minimizar los efectos de las tres guerras de secesión yugoslavas, creó una conciencia colectiva entre los líderes europeos en el sentido de considerar su proceder como contraproducente. Cuando la Administración Clinton por fin intervino en 1995 y consiguió detener la guerra, dicha sensación tuvo un efecto multiplicador. De ahí que en Kosovo, Estados Unidos tomara la batuta y los europeos le siguiesen disciplinadamente, dando lugar a la Guerra de Kosovo.

La mayoría albanesa de Kosovo se encontraba oprimida por la minoría serbia desde los años 1980's. Tras la frustrada resistencia semipacífica de los albaneses de Kosovo nació la UCK, siglas albanesas de Ejército de Liberación de Kosovo, un grupo que vio en el recurso a las armas una solución aprendida de la experiencia en la vecina República de Bosnia-Herzegovina. La violencia se consideró desde el principio como la única forma de acabar con una situación desesperada. Esa violencia serviría además para llamar la atención de las Grandes Potencias y la involucración de la Alianza Atlántica.

La UCK nació como un pequeño ejército clandestino a modo de resistencia, una pequeña y mal equipada fuerza militar que se constituyó en una auténtica milicia a medida que los acontecimientos se fueron precipitando tras el envío de fuerzas serbias que acentuó la represión de Belgrado, y que tras la Intervención de la OTAN participó en los combates junto a las fuerzas aéreas de la OTAN.

La UCK comenzó en las áreas rurales y se fue extendiendo con métodos de guerrilla, con la estrategia de aterrorizar a las fuerzas serbias, y acosando las carreteras de Kosovo. En muchos aspectos, la verdadera estrategia de la UCK consistió en pequeños y audaces ataques en forma de comandos, tanto a civiles como a militares serbios, para que estos respondieran reprimiendo aún más a los albanos-kosovares y la Comunidad Internacional se fijara de nuevo en los Balcanes culpando directamente a los serbios. La estrategia terminaría funcionando a la perfección. Para la UCK, por terrible que fuera, cuantos más muertos albanos-kosovares se produjeran, más posibilidades habría de intervención occidental.

La lección de Bosnia y la matanza de Srebrenica serían el catalizador que empujaría a las Potencias Occidentales a intervenir en Kosovo para que la historia no se repitiera. Así, cuando el 5 de Marzo de 1998 las fuerzas serbias atacaron la casa de un comandante de la UCK, la atención internacional se posó definitivamente en Kosovo. Los serbios consideraron esa acción como parte de una campaña antiterrorista, y aunque entonces no lo sabían, allí se inició la espiral de acontecimientos que darían como resultado la pérdida serbia del territorio histórico para los serbios de Kosovo.

Tan sólo cuatro días después de esa operación serbia, los Ministros de Asuntos Exteriores de las Grandes Potencias se reunieron en Lancaster House, Londres, con el recuerdo de Bosnia muy presente. La idea central de esa reunión, tal como recordaría después la Secretaria de Estado Norteamericana Madeleine Albright, fue no repetir los errores occidentales de Bosnia. Albright fue tajante al declarar que no se podía consentir que Milosevic volviese a reproducir lo que había hecho en Bosnia. La primera acción occidental contra Milosevic se produjo en la primavera de 1998, cuando la OTAN llevó a cabo unas importantísimas maniobras aeronavales frente a las costas serbias, en el Adriático, maniobras que incluyeron a varios grupos de portaaviones estadounidenses, franceses, británicos y españoles principalmente.

La muerte del comandante del UCK y toda su familia convirtió a este grupo guerrillero en el representante militar de los albanos-kosovares, y las Potencias Occidentales comenzaron a verlo como un aliado contra Milosevic. Milosevic por su parte consideraba a la UCK una organización terrorista financiada por el tráfico de drogas, y sin embargo Estados Unidos se mostró, tras el informe que elaboró el enviado norteamericano Richard Holbrooke (que se llegó a fotografiar con la UCK), dispuesto a apoyar a esa organización.

Envalentonado por el declarado apoyo estadounidense, el UCK montó una ofensiva con el propósito de provocar a Milosevic. Los serbios reaccionaron como cabía esperar: organizaron una campaña militar a modo de contraofensiva contra la guerrilla UCK, pero incluyendo a la población civil, que en algunas zonas de Kosovo tuvo que salir a las carreteras como refugiados, huyendo y sufriendo calamidades. Esto era precisamente lo que la UCK quería, ya que estas imágenes, que evocaban a Bosnia, fueron demoledoras en las televisiones occidentales, despertando y movilizandando la mala conciencia occidental. La OTAN exigió a Milosevic una retirada amenazando con bombardear a sus tropas; a diferencia de en Bosnia, Belgrado replegó a sus fuerzas ante la amenaza de un bombardeo. Fue el propio Richard Holbrooke quien viajó a Belgrado para transmitir esa amenaza, dejándole claro a Milosevic que los aviones de la OTAN desplegados en Italia no dudarían esta vez, ni se verían entorpecidos por complejos canales de mandos como en Bosnia, para bombardear al ejército serbio y a

varias ciudades serbias si este no se retiraba. Holbrooke advirtió que incluso los objetivos de bombardeo serbios, militares y civiles, ya estaban escogidos.

Milosevic no sólo se replegó si no que admitió la entrada de observadores internacionales. Parecía que esta vez las amenazas y la muestra de determinación habían dado sus frutos. Sin embargo Milosevic se retiró por otro motivo añadido: para él la “misión colonizadora” de los serbios ya estaba completada, ya que tenía informes de su ejército según los cuales los terroristas de la UCK habían huído y abandonado, por lo que Kosovo estaba ahora segura y acuarteló a sus tropas. El análisis occidental de que la fuerza y la amenaza habían dado resultado y habían vencido por el momento a Milosevic fue un análisis erróneo, como se vería posteriormente. Cuando los aliados trataron de repetir la operación unos meses más tarde, estalló la guerra.

Ya en 1998, la Crisis de Kosovo se estaba convirtiendo en una crisis global, como mostraban los hechos: a un alto diplomático estadounidense, la entonces Secretaria de Estado Norteamericana le hizo una sorprendente petición para que se hiciera cargo de la Crisis de Kosovo. William Walker recibió el encargo de viajar a los Balcanes para abordar la Crisis del pequeño territorio de Kosovo. Se entrevistó con Milosevic en Octubre de 1998, con la tarea de asegurarse que las tropas serbias se retiraban según lo acordado en el alto el fuego. Walker estableció el cuartel general de la misión de verificación en la capital, Pristina.

Sin embargo, la misión de Walker, aún siendo de vital importancia, estuvo marcada desde un principio: Walker no era visto sólo como el máximo representante de la OSCE, el organismo de seguridad internacional que velaba por la paz en Europa y otras latitudes, si no además como el representante norteamericano, de la política norteamericana en los Balcanes, con una visión claramente norteamericana de esta región, y que desde 1995 tras el final de la Guerra de Bosnia había demonizado a Milosevic y a la causa serbia. Para colmo, se sabía, basándose en los contactos anteriores de Richard Holbrooke, que Estados Unidos ya prestaba un pequeño apoyo a la UCK.

Los observadores de Walker recorrían Kosovo en vehículos pintados de un color naranja llamativo, y su trabajo era básicamente observar la retirada de las tropas serbias e informar. En un principio Milosevic cumplió con lo acordado, y en 48 horas retiró a 6.000 policías y militares serbios. Sin embargo, allí donde se retiraban los serbios, sus posiciones eran reemplazadas por guerrilleros de la UCK, y este fue el fallo de esta misión: fue un acuerdo totalmente unilateral, ya que a la UCK no se le exigió nada, y en lugar de desmilitarizar las zonas en conflicto tan sólo se produjo un intercambio de fuerzas serbias por las del UCK. El resultado más adelante sería el previsible, y así los serbios terminarían por volver a esas zonas para “limpiarlas” del UCK.

Aquel alto el fuego fue enormemente beneficioso para el UCK, ya que le permitió reorganizarse tranquilamente y ocupar el mayor territorio posible de Kosovo. La semilla para el futuro enfrentamiento se sembró pues de esa manera. Walker por su parte no tenía instrucciones sobre el ELK, y sus ayudantes comenzaron a ver con preocupación el problema ya que los serbios les hacían preguntas. Los serbios preguntaron a los representantes de la OSCE que si el acuerdo consistía en una retirada serbia verificada por la OSCE, seguida de una ocupación de esos territorios por unidades de observadores internacionales, ¿Cómo es que era la UCK quien ocupaba ahora esas zonas? ¿porqué no obligaba la OSCE a la UCK a abandonar esas mismas posiciones? La respuesta era que la OSCE no podía sacar a la UCK de esos territorios, y todo a pesar de que el Consejo de la OTAN y el propio Walker (este en privado) sabían que era el UCK quien violaba la paz e incitaba a la violencia en Kosovo, en una estrategia ya mostrada desde el principio. Walker admitió posteriormente que las dos partes “hacían cosas que no debían hacer”.

La UCK tensó la cuerda hasta el límite, sabedor de que en principio contaba con el apoyo internacional, principalmente de EE.UU, y el Grupo de Contacto, y que lo peor que le podía pasar era perder este apoyo. Precisamente la estrategia del UCK consistía en comprobar donde estaba el límite hasta donde Washington estaba dispuesto a apoyarle, si es que había algún límite. Una vez que Milosevic comprobó que EE.UU llegaría con la UCK hasta el final, se

centró en expulsar a la UCK de varias localidades: la escalada que terminaría desembocando en la intervención de la OTAN y en la Guerra se estaba poniendo en marcha.

La Matanza de Racak (Enero de 1999)

En Diciembre de 1998, la UCK tenía una estrategia muy avanzada de libertad de movimientos: se dedicaba a pasar armas desde Albania, y a intensificar el alistamiento casi forzoso de albanos-kosovares contra los serbios, y estos por su parte reanudaron, desafiando a la OSCE, las acciones paramilitares contra la UCK, incluyendo emboscadas contra guerrilleros de la UCK en la frontera albanesa. El 15 de Diciembre los serbios mataron a 31 albanos-kosovares en una emboscada. Ese mismo día, un grupo de albanos-kosovares enmascarados se vengaron en un bar de la localidad de Pesch, matando a varios jóvenes serbios. Walker condenó las dos acciones, si bien la primera acción fue un enfrentamiento militar, y la segunda un acto de terrorismo.

Tan sólo un mes después se produjo el último acto antes de la guerra, y el que desequilibraría definitivamente la balanza a favor de los albanos-kosovares, por mostrar de nuevo a los serbios ante las televisiones de todo el mundo como los asesinos genocidas que fueron en Bosnia. Se produjo en la localidad de Racak. En Enero de 1999 los serbios perpetraron la que se conocería como Matanza de Racak. Cuando la UCK se atrincheró en Racak, su intención no era otra que provocar a los serbios. Lanzaron ataques desde esa aldea, emboscadas y otras acciones matando a policías y militares serbios, a sabiendas de que los serbios se vengarían con los civiles. El 15 de Enero comenzaron fieros combates entre los serbios y la UCK. Los propios observadores internacionales pudieron ver cómo los serbios se hacían con Racak, avanzando casa por casa, aunque la mayoría estaban vacías. La UCK, fiel a su estilo, se había retirado. Los serbios abandonaron Racak anunciando que habían matado a 15 guerrilleros albanos-kosovares, aunque al día siguiente se pudo comprobar la verdadera dimensión de la venganza serbia.

Walker, tras presenciar la escena de la matanza con sus casi 80 civiles muertos, declaró sin ambages que los culpables de todo lo que pasaba eran los serbios. Walker olvidó su papel de imparcial observador internacional, acusando solamente a un bando, en una maniobra en la que muchos vieron un intento de recibir instrucciones claras de Washington contra los serbios. Walker llegó incluso a hablar con el General en Jefe de las Fuerzas Estadounidenses en Europa, William Clark.

Los comentarios de Walker sobre Racak supusieron el inicio del mecanismo para que Estados Unidos se preparara para una guerra en Kosovo. La UCK había conseguido justo lo que quería: la implicación directa de EE.UU. Los serbios habían estado cayendo una y otra vez en la trampa de la UCK, siguiendo siempre su estela, lanzando operaciones militares allí donde al UCK le interesaba, y vengándose en la población civil albanos-kosovar, provocando así la ira de la Comunidad Internacional por las evocaciones de Bosnia. Queda por saber si la UCK admitió y diseñó esta estrategia sabiendo que los serbios se vengarían con los civiles, y asumiendo la UCK así muertes de sus propios civiles para lograr el apoyo norteamericano.

La matanza de Racak fue el catalizador definitivo que decidió a las opiniones públicas y a los gobiernos occidentales a ver a los albanos-kosovares como "los buenos" y a los serbios como "los malos" de este conflicto. Madeleine Allbright dejó claro que Estados Unidos estaba dispuesto a actuar y no permitir otra Bosnia. Allbright también sabía que la "inercia" de Racak podría no durar mucho, por lo que se apresuró a hablar con los aliados europeos para actuar de inmediato. La solución sería una Conferencia de Paz para intentar un arreglo, siempre con la amenaza en ciernes de una guerra, con los serbios como los culpables, y con la OTAN ya preparándose para esa hipotética guerra. La estrategia del UCK le había dado un resultado excelente, si bien el recuerdo de Bosnia fue el verdadero motivo de esta situación.

La Conferencia de Rambouillet (Febrero de 1999)

Tras Racak, la diplomacia estadounidense encabezada por Madeleine Albright, declaró que no habría más diplomacia sin la amenaza creíble del uso de la fuerza; los aliados europeos se mostraron, tras su traumática experiencia bosnia, aunque tímidamente, de acuerdo. El Castillo de Rambouillet, cercano a París y testigo de otras conversaciones importantes décadas antes, fue el lugar elegido para una cumbre diplomática, sorprendentemente a tres bandas, ya que los serbios estaban dispuestos a tratar con las Potencias Occidentales, pero no a tratar directamente con los albanos-kosovares, a quienes negaban legitimidad y no reconocían como representantes, y a quienes acusaban de terroristas.

La Conferencia comenzó en Febrero de 1999. Entre las Potencias Occidentales, los “palomas”, los no partidarios de una guerra y de agotar la vía diplomática lo máximo posible, todos ellos europeos y liderados por Francia, presionaban para redactar un texto aceptable para las dos partes, que pudieran firmar tanto los serbios como los albanos-kosovares. Sin embargo, los más duros, los “halcones” norteamericanos, más dispuestos a amenazar con la fuerza militar desde el comienzo, se mostraron partidarios desde un principio de tratar duramente a los serbios, y de tratarlos como los culpables de la situación, “esclareciendo” así las cosas y no dejando lugar para ambigüedades, aclarando desde el principio cual sería el bando a quien la OTAN debería defender y a quien debería atacar. De la respuesta serbia dependería el resultado definitivo, o la guerra. Si los albanos-kosovares se mostraban de acuerdo y los serbios no, esa sería una prueba definitiva para el empleo de la fuerza. Por ello muchos analistas creyeron que a Rambouillet Estados Unidos fue con la intención política de provocar un rechazo serbio para poder iniciar una guerra rápida y acabar con “el problema serbio” de una vez. En la atmósfera de Rambouillet se podía respirar cierta idea de que Estados Unidos fue con una decisión tomada de antemano, según la cual si los serbios no firmaban un acuerdo muy desventajoso para ellos, la única respuesta sería una guerra contra ellos, en la que pagarían todos sus anteriores excesos en los Balcanes, excesos no pagados ni siquiera en Dayton. Para muchos, la sensación de que a Rambouillet los albanos-kosovares fueron de la mano, con el apoyo garantizado por adelantado de EE.UU, y los serbios con la oposición frontal de Washington, era abrumante.

Los europeos se aferraron al espíritu de una conversación, el consenso entre dos partes. Los propios norteamericanos declararían tiempo después que si bien públicamente buscaban un acuerdo, la realidad era que la propuesta era tan tendenciosa que las posibilidades de que los serbios la aceptasen eran mínimas, y esto estaba ya calculado desde el principio para producir esa reacción.

Curiosamente los serbios no pusieron problemas en el aspecto político del acuerdo; aceptaban las propuestas que incluso incluían una mayor autonomía para Kosovo. Sin embargo se mostraban hostiles en lo relativo a la cuestión militar: se negaban al despliegue de una fuerza internacional en Kosovo. Aducían que esa fuerza de paz internacional sería una fuerza de ocupación de facto, que gobernaría militar y finalmente políticamente el territorio kosovar. Esa fuerza de paz sería de la OTAN, y eso aumentó el rechazo serbio.

La delegación albanos-kosovar, liderada por el joven Hagin Ztachi, se mostró mayoritariamente a favor del acuerdo, excepto el propio Ztachi, que se negó sorprendentemente a aceptarlo alegando que a ese acuerdo le faltaba un referéndum de independencia para Kosovo, negándose además en un tono que muchos consideraron como amenazador.

La líder de la diplomacia estadounidense, Madeleine Albright, acudió en persona a Rambouillet para convencer a Ztachi. Aplicando el más puro realismo político norteamericano, tras cuatro días tratando de convencer al líder albanos-kosovar, le llegó a decir: “firme el documento; si los serbios no lo firman les bombardearemos, si lo firman Kosovo será administrado por la OTAN, pero si no firman ni ustedes ni los serbios los norteamericanos nos olvidaremos de todo y abandonaremos el problema de Kosovo para siempre”.

Finalmente los estadounidenses, a base de su diplomacia dirigida y en ocasiones coercitiva, lograron justo lo que querían: los serbios se negaron a firmar y los albaneses acabaron firmando. Washington consiguió el efecto deseado: mostrar a los serbios como los causantes

de la falta de acuerdo y los culpables “de lo que pudiera pasar”, y a los albanos-kosovares como las víctimas que además habían accedido al acuerdo. En esta situación los serbios, pensaban los diplomáticos estadounidenses, no tendrían elección ya que su única alternativa era una que no podrían elegir, y Estados Unidos podía ahora amenazar a Milosevic con la fuerza militar, y ante la amenaza creíble de la fuerza militar se plegarían a este o a otro acuerdo similar: pero estaban equivocados.

En Kosovo las fuerzas militares serbias ocuparon sus posiciones, dando así una respuesta contundente a Estados Unidos, dejando claro que Belgrado desafiaría a las amenazas norteamericanas. Los observadores internacionales se retiraron de Kosovo, un signo tradicional de inicio de hostilidades que ya se había visto en varias ocasiones en Irak. De inmediato los serbios se lanzaron a “limpiar” Kosovo de la UCK, además de a saquear y reprimir de nuevo y con enorme dureza a la población civil, llegando a perpetrar varias matanzas que escandalizaron aún más a la Comunidad Internacional. Muchos pensaban que los serbios “pedían a gritos” un castigo militar. El propósito de Belgrado era mostrar fortaleza ante la OTAN y Estados Unidos, obligando a ambos a llegar hasta el final en su defensa de los albanos-kosovares, o bien a retirarse del problema definitivamente. Se trató del mayor desafío serbio a las Potencias Occidentales.

Quedó claro que la amenaza del recurso a la fuerza militar como herramienta diplomática ya no funcionaba en el trágico contexto de los Balcanes, ya muy castigado por tres guerras desde 1991. El consenso en torno a un castigo militar real contra Serbia, antes descartado por los socios europeos de la OTAN, estaba creciendo ante la intransigencia de Belgrado. Finalmente, un enviado norteamericano hizo un último intento en Belgrado para hacer efectiva la ya desacreditada diplomacia coercitiva: conversó brevemente con Milosevic en su palacio presidencial, y le advirtió claramente que si no claudicaba en pocas horas comenzarían a caer bombas sobre Belgrado. Milosevic se limitó a no decir nada, y tan sólo veintinueve horas después los cazabombarderos F-16 y F-18 de la OTAN daban comienzo al primer bombardeo contra Serbia. Si el Siglo XX comenzó con una guerra en los Balcanes, este siglo terminaba con otra guerra en los Balcanes.

La Guerra de Kosovo (Marzo-Junio de 1999)

El 23 de Marzo de 1999 el Secretario General de la OTAN, Javier Solana, anunciaba oficialmente el comienzo de las operaciones de castigo contra Serbia. La primera acción militar aliada consistió, al igual que en la Guerra del Golfo de 1991, en el lanzamiento de misiles de crucero Tomahawk desde los portaaviones y acorazados estadounidenses estacionados en el Adriático para despejar el cielo de Serbia y hacerlo más seguro para los aviones aliados. Los blancos fueron elegidos en centros neurálgicos, siguiendo la Doctrina Militar Warden (ó Doctrina Militar de golpeo en los centros de gravedad del enemigo, diseñada en 1989 por el Coronel John Warden y estrenada en 1991 contra Irak).

La OTAN difundió esa misma noche las primeras imágenes de la guerra, imágenes digitales idénticas a las de la Guerra del Golfo difundidas por la CNN. La Casa Blanca por su parte comenzó a desempeñar su habitual despliegue en caso de guerra: ruedas de prensa, comentarios alternos entre miembros del Gobierno y militares del Pentágono, exclusivas, etc ... El Presidente Clinton se dirigió al país, y el Consejero de Seguridad Nacional, Sandy Berger (que ya lideró la Operación de castigo a Irak de Diciembre de 1998, sólo unos meses antes) se destacó como el principal portavoz de la guerra. Juntos diseñaron un plan que incluía tres objetivos básicos, si bien dichos objetivos no superaron los primeros tres días de campaña militar aérea.

Estados Unidos tenía la esperanza de que el empleo masivo de la fuerza militar de la OTAN durante los primeros días de campaña hiciera reflexionar a Milosevic; pero enseguida se comprobó que esto no sería así. El segundo objetivo era insólito para los analistas militares: evitar las atrocidades étnicas mientras comenzaba la campaña militar. Y el tercer objetivo era tan arriesgado que incluso llegó a crear un cisma en la OTAN; se trataba de limitar la guerra a una guerra aérea, sin implicar a tropas de combate terrestres.

Los jefes militares diseñaron una guerra, pero la realidad fue que cuando la amenaza al uso de la fuerza dio paso al ejercicio de la fuerza, los objetivos no variaron. Los planificadores militares de la OTAN no recibieron instrucciones políticas concretas acerca de cuales debían ser exactamente los objetivos a alcanzar, y por una razón: legalmente no se trataba de una guerra, si no de un paso más de la estrategia diplomática, un ejemplo de la máxima de Clausewitz, una "continuación de la política por otros medios". Nunca hubo declaración oficial de guerra, ni existía un objetivo político de conquistar un territorio. En realidad la OTAN no quería la guerra, pero la intransigencia de Milosevic la había empujado a la guerra. Si a esto le uníamos el hecho de que la Guerra de Kosovo empezó al margen de la legalidad, del derecho internacional, se puede comprender el porqué de esta planificación. Con los primeros bombardeos de la OTAN sobre Serbia se confió que Milosevic se diera cuenta del grado de destrucción que le podía esperar a su país, y retrocediera. Sin embargo, el líder serbio respondió atrincherándose en Belgrado y negándose a claudicar. La guerra de la OTAN contra Serbia llegaría a alcanzar dimensiones que nadie podía haber calculado, dimensiones en muchos aspectos muy peligrosas, y que llegaría a amenazar con acabar con el consenso atlántico.

Una de las primeras prioridades de la OTAN fue convertir el cielo de los Balcanes en un lugar seguro para sus pilotos, para las operaciones aéreas de sus pilotos. Se utilizaron bombas de fragmentación, como en la Guerra del Golfo, para acabar con la artillería antiaérea yugoslava. Los controladores aéreos de la OTAN coordinaban los movimientos de los aviones aliados y también de los serbios, si bien cazas MIG-29 serbios de fabricación rusa lograron despegar suponiendo un modesto adversario para la aviación aliada. La OTAN no perdió ni un solo piloto en toda la campaña, y la oposición serbia en el aire, aún siendo mayor de lo esperado, no supuso un gran problema para los pilotos de la OTAN, que se pudieron concentrar en controlar el cielo y en el bombardeo "quirúrgico" de objetivos serbios, sobre todo en Belgrado. Sin embargo la OTAN sí perdió un avión: se trató de una de las joyas de la aviación estadounidense, un caza furtivo F-117 de la USAF que se estrelló en territorio serbio para gran disgusto de los planificadores norteamericanos.

Aún así, los aviones aliados debían volar cada vez a más altura, a 7.000 pies (4.500 metros) debido a que durante los tres meses de la guerra aérea no se pudo suprimir totalmente a la artillería antiaérea serbia. Mientras la guerra aérea se desarrollaba, la población albanesa de Kosovo empezaba a sufrir las consecuencias del apoyo occidental a su causa. Las represalias serbias sobre los albanos-kosovares se traducían en expulsiones de poblaciones y quema de sus casas. El sentimiento de venganza entre los albaneses se generalizó, incubándose así un deseo de venganza contra los serbios que se iniciaría tras la intervención militar de la OTAN. Las tropas serbias se aprestaron a expulsar a todos los albaneses que pudieron, bajo la coartada de que no podían tolerar que mientras los aviones de la OTAN bombardeaban Serbia, la resistencia albanesa o el ELK atacaran a las fuerzas serbias desde Kosovo.

El resultado fue el mayor éxodo en suelo europeo desde la II Guerra Mundial, un programa de deportación masiva que evocaba a la Alemania nazi movilizándolo así aún más a las conciencias occidentales en contra de Serbia. El flujo de refugiados se convirtió en un problema tan grande que la mayoría de los países occidentales, que además participaban en la guerra, se vieron obligados a acoger refugiados albanos-kosovares. Para muchos analistas las imágenes de los refugiados era la muestra del fracaso de la campaña aérea; la guerra, a pesar de que parecía estar cumpliendo su objetivo de castigar a los serbios, parecía también estar fuera de control. En Washington las preguntas comenzaron a dirigirse hacia la Casa Blanca, y se personalizaron en Madeleine Allbright, a quien se acusó de orientar mal la política estadounidense para los Balcanes

El 30 de Marzo, Clinton reunió a su gabinete de crisis para tratar de reconducir la intervención militar. Los cálculos habían sido erróneos, y también las primeras consecuencias. Sin embargo, en los medios diplomáticos se acusaba a los planificadores de hacer demasiado caso a los socios más reticentes de la Coalición, ralentizando así la campaña. Esta opinión encontraba eco en la cúpula militar que pensaba que en los primeros días de la campaña aérea se podría haber logrado la rendición serbia si se hubiera empleado sin ningún límite toda la fuerza militar contra Belgrado. La primera fase de la campaña militar de Kosovo fue un fracaso porque no se emplearon todos los medios al alcance para asestar un primer y definitivo golpe militar a

Milosevic. La falta de consenso y las reticencias de algunos aliados frenó el ímpetu militar. El alargamiento de la guerra la convirtió en más cruenta y más cara, ya que cada día de guerra costaba decenas e incluso cientos de millones de dólares.

A las carencias planificadoras se unió la sospecha de que los serbios parecían saber exactamente donde caerían las bombas; las sospechas de que seis meses atrás los serbios habían recibido información de alto secreto sobre el plan de batalla aliado en caso de guerra se acrecentaron. Un diplomático francés confesaría más tarde que él llegó a facilitar información militar secreta a Belgrado. Alguien pasó a los serbios información detallada con listas de blancos, órdenes de vuelo e incluso horarios. El General Clark ordenó una restricción de acceso a las órdenes de vuelo de 600 a 100 personas, así como una limitación de la información por escrito. La consecuencia fue fulminante ya que los serbios comenzaron a estar más desorientados sobre los bombardeos; ya no parecían saber tan detalladamente donde caerían las bombas.

Mientras, el éxodo de albanos-kosovares continuaba. El éxodo comenzaba a transformarse en una tragedia. Los imperativos morales occidentales exigían que las fuerzas militares no se limitaran a atacar objetivos estratégicos serbios, si no también a frenar las atrocidades serbias en Kosovo atacando allí a los serbios para frenar una nueva limpieza étnica. La presión política sobre los militares aliados se acrecentó, si bien los militares dejaron clara la dificultad de cumplir esas dos misiones a la vez.

La realidad es que los serbios parecían dictar el ritmo de la guerra: mientras los pilotos de la OTAN volaban a entre 4.500 y 8.000 metros de altura, las tropas serbias debajo de ellos se sentían seguras. Salían de sus cuarteles a quemar aldeas cuando querían, y se replegaban cuando el tiempo era bueno. Sus tropas se dispersaron, y sus mandos y su capacidad de control estaban sobre el mismo campo de batalla.

El ELK fracasó en el intento de evitar la venganza serbia sobre la población albanos-kosovar. Las tropas serbias cometieron varias atrocidades contra la población civil. La actuación de los aviones de la OTAN fue en este aspecto decepcionante, ya que se consideró que no era estratégicamente provechoso atacar a los serbios en Kosovo. Altos mandos militares de la OTAN presionaron a los políticos occidentales para que atacaran directamente a las fuerzas serbias en Kosovo como parte de los ataques a objetivos estratégicos serbios.

Sin embargo la atención de los ataques terminó centrándose en Belgrado. La televisión serbia se concentró en mostrar a los serbios los ataques aéreos de la OTAN como una intolerable e inmerecida agresión, similar al ataque alemán a Yugoslavia de 1940, que incluyó el bombardeo de Belgrado hasta reducirlo a escombros. La OTAN pasó a la Fase 3 de los bombardeos bombardeando Belgrado como parte de la estrategia de bombardear los centros de gravedad serbios. La decisión partió del propio Secretario General de la OTAN, Javier Solana, evitando así un incómodo debate entre los "halcones" y los "palomas" de la OTAN.

La Fase 3 comenzó, con el bombardeo de Belgrado, el 3 de Abril de 1999; los aviones se concentraron en bombardear el Ministerio del Interior Serbio, desde donde se planearon las campañas de limpieza étnica en Bosnia y Kosovo. Para muchos analistas militares la guerra había comenzado "de verdad". Sin embargo Francia protestó por ese primer ataque por no ser consultada, y el Presidente Chirac exigió ser informado previamente a cada ataque, instalando a un general francés en el centro de mando de la OTAN.

Los primeros bombardeos sobre Belgrado tuvieron un efecto contrario sobre la población de la ciudad, que comenzó a manifestarse, ocupando un puente de la ciudad para evitar su destrucción. Varios miembros de la OTAN negaron su permiso para ataques que alteraran la vida de la población civil. La televisión serbia sin embargo convirtió de nuevo a los bombardeos en propaganda, convirtiéndose en un objetivo estratégico de primer orden, tras mostrar los muertos de los bombardeos occidentales. Un ejemplo fue el bombardeo accidental de la OTAN sobre un convoy de refugiados albanos-kosovares. La solución fue bombardear el edificio de la televisión serbia en Belgrado. A las seis de la madrugada del 23 de Abril un bombardero estadounidense F-117 hizo blanco en el edificio de la televisión, destruyéndolo en su mayor parte. Cuando el edificio fue destruido la televisión emitía una entrevista con Milosevic, pero

tras la destrucción del edificio la entrevista televisada continuó, tras un plan de emergencia de la televisión para reanudar las emisiones.

A medida que avanzaba la campaña militar la opinión pública occidental se iba haciendo cada vez más sensible. Cuando la OTAN bombardeó por error la embajada china en Belgrado se exigió de nuevo un mayor control sobre los militares. Se estableció un anillo de seguridad y exclusión aérea de 7,5 km. en torno a Sarajevo libre de bombardeos. Francia fue la abanderada de entre los aliados en el sentido de, no sólo controlar más estrechamente a los militares, si no de que una sola nación pudiera vetar un bombardeo o un objetivo en concreto. La tradicional fricción entre el poder político y el campo militar se puso de relieve más que nunca; un determinado objetivo militar podía convertirse en un objetivo con repercusiones políticas, por lo que los políticos fueron poco a poco estrechando el cerco en el sentido de exigir su aprobación para cualquier objetivo que pudiera ser considerado como potencialmente susceptible de tener repercusiones políticas.

Todas estas disquisiciones, sobre todo la de la falta de consenso entre los principales aliados, junto con el devenir de los acontecimientos, amenazaron con romper la unidad de la OTAN justo en el año en que la Alianza cumplía su 50º aniversario. Estados Unidos tenía una máxima desde Vietnam: nada de cadáveres ni ataúdes volviendo a diario desde una guerra. Esta máxima se había podido cumplir en la Guerra del Golfo, y Washington deseaba que así fuera también en Kosovo, por lo que la guerra aérea, exclusivamente aérea, seguía siendo perfectamente viable para los estadounidenses, incluso aunque resultase cara y no excesivamente efectiva. Pero entonces Gran Bretaña comenzó a presionar a Washington a favor de una campaña terrestre, una posibilidad que Clinton no quería ni siquiera considerar. El Consejero Presidencial de Clinton, Sandy Berger, ya apuntó la idea de que si la Guerra de Kosovo hubiese empezado con un debate sobre si usar la fuerza terrestre o no, la intervención se habría iniciado sin ninguna unidad y habría sido más una contienda dialéctica entre los propios aliados acusándose unos a otros.

La OTAN tenía destacados en Macedonia 12.000 tropas, y Londres insistió en que esa fuerza debía ser la avanzadilla de una fuerza aún mayor que entrara en territorio yugoslavo, curiosamente con una amplia mayoría de soldados norteamericanos. Gran Bretaña lideraba el por entonces reducido bando de los "halcones" en esta guerra, tratando cada vez con más fuerza de llevarse a Estados Unidos hacia ese bando sabiendo que así decantaría a la OTAN hacia esa opción. Clinton llegó a asegurar a Tony Blair que la OTAN nunca debía perder esta guerra, dando a entender que esas tropas norteamericanas de Macedonia intervendrían, pero en privado pidió a la delegación británica que dejara de presionar públicamente con el tema de la opción terrestre porque eso amenazaba la ya maltrecha unidad de la OTAN.

Los altos mandos militares de la OTAN llegaron a presentar un plan de acción militar terrestre, aunque la mayoría de los políticos lo acogieron con frialdad. Mientras, la campaña de bombardeos de la OTAN se intensificó, ampliándose esta vez sí a objetivos no estrictamente militares, alcanzando objetivos estratégicos civiles. Milosevic y los militares serbios mientras confiaban en que cuanto más duraran los bombardeos, más posibilidades habría de que se rompiera definitivamente la unidad en la OTAN, dejando ésta finalmente la operación militar a la deriva. Este análisis, por desesperado que fuese por parte yugoslava, era sin embargo en parte cierto: cada vez más aliados pensaban que si bien los bombardeos eran cada vez más efectivos, se estaban convirtiendo en políticamente peligrosos, y que la opinión pública de los propios aliados no brindaría por mucho más tiempo apoyo a la guerra. La opinión pública de los propios aliados se convirtió en el principal termómetro de la guerra. Alemania comenzó a destacarse como un aliado con una opinión pública cada vez menos favorable a la guerra. España fue sin embargo el aliado con la opinión pública menos favorable a la intervención militar.

La OTAN, y en especial Estados Unidos, giraron sus ojos entonces a Rusia; el antiguo adversario abrió una vía diplomática para solucionar la crisis. La OTAN empezaba a dar síntomas de ansiedad. Milosevic por su parte creyó contar con aliados entre el antiguo establishment soviético (exKGB, Ejército Rojo). Rusia colaboró con Alemania, a través de un hombre de negocios sueco, para discretamente lograr un modesto pero significativo diálogo con Milosevic. Uno de los sueños de Milosevic era que Rusia interviniera en Kosovo abriendo

así una brecha enorme con la OTAN y poniendo a la Alianza entre la espada y la pared. Ese hombre de negocios sueco dejó claro al líder serbio que eso nunca sucedería. Rusia estaba ultimando un plan de paz con la OTAN. Los rusos le dejaban claro a Milosevic que no acudirían en su ayuda más allá de alguna declaración de solidaridad entre los pueblos eslavos, o más allá de la adhesión de Serbia a la denominada "Alianza de Rusia-Bielorrusia", una simbólica y poco efectiva alianza eslava. Moscú envió a través del enviado sueco el mensaje a Milosevic de que debía poner fin a la guerra admitiendo los términos de la OTAN porque Rusia no le apoyaría en las pretensiones serbias sobre Kosovo. Rusia se solidarizó con Serbia, pero no le brindó un apoyo incondicional que le pusiera en el punto de enfrentarse abiertamente con la OTAN.

El plan de Paz Conjunto de Rusia y la OTAN fue presentado por el Presidente de Finlandia. La OTAN destacó dos puntos fundamentales en el plan:

- el proceso de paz sería siempre supervisado por la ONU
- Kosovo seguiría formando parte de Yugoslavia

Aquello era aceptable para los rusos, y la presencia de la ONU convertía en aceptable la claudicación para Milosevic. Sin embargo los occidentales dejaron claro que si la oferta no era aceptada por Belgrado, la siguiente oferta sería peor. Cuando todo parecía en vías de solución, los rusos se sentían traicionados al darse cuenta de que no podrían controlar una porción de Kosovo, como pretendían. Entonces Yeltsin decidió que las tropas rusas estacionadas en Bosnia entraran en Kosovo, haciéndose por la fuerza con el control de un trozo del territorio. La OTAN, por medio de Clark, planeó cerrar la entrada a los rusos lanzando 500 paracaidistas británicos y franceses allí estacionados, pero cuando los planificadores de la Alianza se dieron cuenta de que Moscú llegaría hasta el final para reclamar su trozo de protagonismo en la Guerra, decidieron que no valía la pena arriesgarse a provocar quizá la III Guerra Mundial sólo para evitar que unas tropas que además serían de pacificación, como las de la OTAN, entraran en Kosovo. Se permitió que los rusos se hicieran con su simbólico trofeo, entrando en Kosovo y siendo aclamados por los serbios de Kosovo casi como libertadores; sin embargo la OTAN no permitió que las tropas rusas dividieran Kosovo en dos ya que sospechaban que Moscú pretendía dividir el territorio para entregar la mitad norte a Milosevic. La OTAN pidió y logró que varios países, especialmente Rumanía, negaran a los aviones rusos sobrevolar su espacio aéreo con dirección a los Balcanes, lo cual acabó con ese plan ruso.

El 12 de Junio de 1999 las tropas aliadas entraron en Kosovo. Entraron 50.000 soldados de la OTAN con el permiso forzado de Milosevic. Tras 78 días de bombardeos ininterrumpidos, las fuerzas serbias simplemente se fueron de Kosovo; fue más que una victoria, una salida deseada por todos. Los refugiados empezaron a volver, y muchos serbios comenzaron a marcharse de Kosovo hacia Serbia, llevándose muchos de ellos incluso a sus muertos. Un controvertido asunto fue el apoyo que la aviación de la OTAN prestó al ELK, considerado por muchos, incluso en Occidente, como un grupo terrorista. Otro asunto delicado fue el hecho de que la Guerra de Kosovo fuera no sólo una guerra si no un espinoso asunto que estuvo muy cerca de romper la unidad de la OTAN.

Tras el fin de la Guerra de Kosovo se solucionó el problema militar con la ocupación, y no se permitió esta vez a los serbios que camparan por los Balcanes, pero el problema de la convivencia interétnica así como el futuro de Kosovo continuó exactamente como estaba. Los próximos años establecerán si la campaña militar de la OTAN en Kosovo fue efectivamente positiva o no

La Diplomacia Preventiva:

Análisis de la Gestión de la Crisis y el Paso de Crisis a Guerra en Kosovo (1998-99)

En Kosovo, la Diplomacia Preventiva desplegada por las Potencias Occidentales fue un éxito pero también un fracaso, es decir, según las distintas etapas. Fue un éxito en un primer momento porque apenas unos meses después de producirse los primeros movimientos armados en Kosovo las Potencias Occidentales actuaron, dejando claro a los serbios que esta vez no consentirían un genocidio como en Bosnia, y posiblemente evitando un nuevo genocidio

como el bosnio. Fue un fracaso porque, tras meses de advertencias e incluso maniobras militares de la OTAN, tuvieron que producirse varias matanzas masivas de civiles albanos-kosovares para que las Potencias obligaran a los serbios y a los albanos-kosovares a sentarse a negociar en Rambouillet, e incluso después el resultado de las conversaciones fue tan desastroso que tras éstas comenzó la guerra. En términos generales pues, la diplomacia preventiva fue definitivamente un fracaso en Kosovo, ya que el colofón final de esta fue la guerra, y la guerra es siempre y por definición el resultado negativo de la diplomacia, el fracaso de la diplomacia.

El término "Diplomacia Preventiva" es, y era ya cuando estalló la Crisis de Kosovo, un término muy reciente; se potenció y se implementó en la diplomacia mundial tras la firma de un documento del entonces Secretario Gral. De la ONU, Boutros Ghalli, "un programa para la paz", del 23 de Junio de 1992.

La Diplomacia Preventiva es un esfuerzo multilateral, ya que un solo actor no basta para llevarla a cabo. El principal objetivo de la Diplomacia Preventiva es mitigar las tensiones que pueden llegar a provocar un conflicto, mediante el uso de diversos medios:

- uso de la tecnología para prevenir la guerra
- reuniones periódicas de grupos de análisis preventivos
- esfuerzos para evitar el unilateralismo
- conocimiento detallado del problema en cuestión
- establecer un servicio de alerta temprana
- observación de situaciones políticas y económicas que pueden suponer o suponen amenazas para la paz
- despliegues preventivos de tropas
- examen de zonas desmilitarizadas
- misiones diplomáticas de intermediación

Como se observa, muchas de estas medidas no son estrictamente diplomáticas, ya que conllevan un claro componente militar. En Kosovo se llevaron a cabo buena parte, si no todas ellas, a modo de Diplomacia Preventiva, e incluso de Política Preventiva, si bien los resultados desembocaron finalmente en guerra.

La gestión de la crisis en Kosovo se basó y estuvo condicionada totalmente en la existencia de un antecedente próximo: la Guerra de Bosnia. El hecho condicionador del fin de este reciente conflicto balcánico fue determinante para entender la Guerra de Kosovo, y sobre todo la actuación de las Potencias Occidentales. También para entender el paso clave de crisis a guerra en Kosovo.

Una crisis es, en general, una situación difícil, una situación "crítica", la antesala de una situación aún peor, ya límite. Esta era la situación de Kosovo ya en el Otoño de 1998, justo antes de la decisiva Matanza de Racak. Una crisis es un fenómeno con unas características determinadas, pero las crisis que degeneran en conflictos armados tienen una raíz político-militar. La propia palabra "crisis" viene de un vocablo del griego que significa "decisión", usada inicialmente en sentido médico.

La relación Crisis-Conflicto-Guerra es muy estrecha, aunque no son lo mismo, son distintas gradaciones de una misma cosa. Son distintas etapas de una "escalada", que se van solapando una con otra en diversas fases ascendentes hasta degenerar en un conflicto armado, en una guerra, que es la última fase.

Cabe destacar que Conflicto no es lo mismo que Conflicto Armado, que sería la última y definitiva fase. La propia definición de Conflicto es aclaratoria: "un Conflicto es una situación que surge cuando dos ó más actores persiguen una meta o metas incompatibles o excluyentes". Hay conflicto pues cuando hay choque de intereses, y cuando el factor violencia interviene se desemboca en un Conflicto Armado o Guerra. Se define guerra como "un enfrentamiento armado sostenido entre dos actores". Se considera que a partir de las 1.000 bajas (muertos), ya se considera guerra, antes no es una guerra convencional, ni tan siquiera de baja intensidad.

Una crisis surge en el marco de un conflicto. A veces una crisis desvela un conflicto latente, "semienterrado". Una guerra es la expresión máxima de un conflicto. Una intervención militar es una crisis, que puede desembocar ó no en guerra; en el caso de Kosovo así fue, ya que la intervención militar occidental terminó por desembocar en una guerra entre la OTAN y Serbia-Montenegro. Una crisis puede desembocar o no en una guerra, aunque casi todas las guerras empiezan en crisis.

La definición científica de crisis que da la Ciencia Política puede resultar aclaratoria: según ésta, "una crisis es, sistémicamente, un cambio en el tipo y/o incremento de la intensidad de las interacciones de carácter perturbador entre dos ó más Estados (actores) con un aumento de la posibilidad de hostilidades militares que desestabiliza las relaciones entre ellos y pone en duda al Sistema Internacional".

Otra definición de crisis desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones, es una situación que reúne estas condiciones:

- amenaza a uno ó más valores básicos del actor
- existencia de un tiempo limitado para la respuesta
- un aumento de la probabilidad de implicación en hostilidades militares
- sorpresa, acontecimiento inesperado y relativamente no previsible en la cercanía temporal (si bien este elemento es cada vez menos importante dada la actual tecnología militar)

Una mezcla de ambas definiciones es la definición ideal, que podría resumirse en: "una crisis es una situación entre la guerra y la paz"

En Kosovo, se dieron todos estos elementos teóricos analizados, cada uno en su distinta gradación y situación diferenciadora, las cuáles convirtieron a Kosovo en un territorio que inició su crisis de forma casi inapreciable, hasta convertirse en un conflicto nacional, regional, continental y finalmente internacional.

Más gráficamente, hasta llegar a la Crisis de Kosovo de 1998, previa a la Guerra de 1999, se siguieron varias fases escalares, estudiadas por la Ciencia Política y por la Ciencia Militar, presentadas de esta manera:

- 1) Conflicto de Intereses
- 2) Desencadenante (el motivo o reivindicación objeto del conflicto)
- 3) Precrisis-inicio de la Crisis (amenazas, escalada dialéctica, movimiento de tropas, maniobras militares coercitivas, "guerra de nervios", estres)
- 4) Guerra
- 5) Desescalada, aunque continúe el conflicto con altibajos militares
- 6) Resolución, victoria de una de las partes, y vuelta al conflicto de intereses inicial sin alcanzar una solución

Una vez desencadenada la Crisis de Kosovo, el paso de Crisis a Guerra tiene seis grandes fases, resumidas con los sucesos escalares de Kosovo, que se inició ya en la penúltima fase, la Fase 5 de la secuencia Armonía-Guerra, de esta manera:

Fase 1) Armonía de intereses, ausencia de conflicto

Fase 2) Paz Duradera, una situación normal entre dos Estados

Fase 3) Paz Estable, cooperación limitada, no violenta pero existencia de Tensión entre las partes

Fase 4) Paz Inestable, tensión y falta de confianza, y en ocasiones coerción

Fase 5) Crisis Político-Militar, incremento de la tensión, amenaza, "tiempo finito", incremento del riesgo de hostilidades militares. En Kosovo la tensión creció en forma exponencial entre 1997 y 1998 con los

distintos incidentes armados, hasta las Conversaciones de Rambouillet de comienzos de 1999

Fase 6) Guerra, enfrentamiento armado generalizado, solución militar; Intervención de la OTAN y Guerra

Tal y como dijo el Secretario de Defensa de EE.UU, Robert S. McNamara en Octubre de 1962 con ocasión de la Crisis de los Misiles, "hoy ya no existe la estrategia, sólo existe la gestión de crisis". Esta frase y aquel acontecimiento inauguraron lo que en Política Militar se conoce como Gestión de Crisis.

Una Gestión de Crisis se define como el intento de controlar los acontecimientos que se producen durante una crisis para evitar que se llegue al enfrentamiento generalizado, para evitar una guerra, ese es el objetivo principal. En una gestión de crisis se distinguen tres elementos principales:

- 1) proceso de toma de decisiones distinto al habitual
- 2) mecanismos y procedimientos adecuados y específicos (diplomáticos y alternativamente militares)
- 3) exigencia de un comportamiento particular de los actores

La esencia de la gestión de una crisis es saber en qué momento hay que ceder terreno y cuando se tiene que permanecer firme; se trata de un equilibrio entre la dureza y la flexibilidad, oferta de concesiones, y entre la coerción y la disposición al acuerdo. Todos estos elementos se concentraron en el Conflicto de Kosovo durante la Conferencia de Rambouillet de comienzos de 1999.

Existen dos escuelas en la gestión de crisis:

- la escuela que cree que una crisis es un medio para sacar provecho, y que es lícito provocar una crisis si de esta se puede extraer un beneficio
- la escuela que cree que la crisis debe gestionarse para evitar la guerra

En cuanto a las técnicas para gestionar una crisis, hay varias y de varios tipos:

- diplomáticas (negociación, mediación, enviados oficiales)
- jurídicas (arbitraje, arreglos judiciales)
- económicas (cese de cooperación, sanciones, embargos)
- militares (bloqueos navales, maniobras militares, variaciones de alerta militar, despliegues de fuerzas preventivos, despliegue de tropas)
- militares limitadas (intimidación militar, uso de la inteligencia militar, bombardeos selectivos, bombardeos "quirúrgicos")
- políticas (consulta de embajadores, retirada de embajadores, aislamiento, consulta a aliados)

Finalmente, y en el contexto del análisis de la Guerra de Kosovo, cabe destacar que hay tres requerimientos o mecanismos a cumplir en toda gestión de crisis:

- requerimientos políticos (limitación de objetivos que se persiguen en la crisis, y limitación de los medios)
- requerimientos operativos (control político total con precisión y firmeza de las operaciones militares, alargándolas o ralentizándolas si fuera preciso, así como coordinación político-militar y uso de la fuerza militar con firmeza, dejando una salida al enemigo para poder cerrar la crisis)
- otros requerimientos (mantener canales de comunicación y negociación, posibilidad de diálogo directo)

La Alerta Temprana y la Prevención de Conflictos aplicadas a Kosovo

La Alerta Temprana es un mecanismo que, aplicado a las Relaciones Internacionales, tiene por objetivo crear un dispositivo que anuncie anticipadamente la posibilidad de estallido de un conflicto armado. Se trata de implementar los instrumentos para evitar que un proceso potencialmente conflictivo derive en un conflicto violento, y en los casos que así suceda que este no se desborde ni aumente territorialmente bajo un efecto “contagioso”.

Los dos factores principales a tratar son el considerar que se trata de evitar conflictos armados, y que son conflictos interestatales, entre Estados. Si bien en los países del Tercer Mundo, los más susceptibles a los conflictos violentos, la solución se considera exclusivamente militar, desde fuera una intervención debe estar motivada por el deseo de encontrar una solución pacífica, ya sea en forma de intervención humanitaria o de otra índole.

En el caso de Kosovo, se trató de una intervención tardía, un fracaso en la Prevención de Conflictos. Para intervenir desde fuera del propio conflicto se precisa una motivación “altruista”, y una motivación para evitar una fractura económico-social. Además se precisa una motivación de los interventores (la motivación de ampliar influencias de EE.UU en Europa fue vital en Kosovo).

Por todo lo anterior, la solución de cualquier conflicto armado está no sólo dentro del propio conflicto, si no también fuera de él, y los actores exteriores, los actores internacionales, son vitales en su resolución. Así, el paso de lo local a lo internacional en el caso concreto de Kosovo y Los Balcanes fue el siguiente:

YUGOSLAVIA →
(conflicto local-nacional)

BOSNIA, KOSOVO
(implicación de vecinos y de la OTAN
Conflicto internacional)

La internacionalización de un conflicto para obtener ventajas es otro aspecto destacable que tuvo lugar en Kosovo. La guerrilla kosovar, la UCK, logró sacar una gran ventaja y una enorme promoción internacional al presentar la situación de Kosovo como una represión serbia contra este territorio. La Comunidad Internacional tomó buena nota y terminó interviniendo a favor de los albanos-kosovares y contra Serbia.

Si durante los cuarenta años de la Guerra Fría la Prevención de Conflictos se llevó a cabo por medio de la disuasión nuclear (localizado el enemigo, que eran dos, EE.UU y la URSS), o por medio de guerras de delegación e intervenciones militares en el Tercer Mundo, en el actual e inestable Orden Mundial esta forma de prevenir conflictos es inviable. ¿cómo disuadir y a quien? Al no poder practicar la disuasión, sólo quedan dos alternativas: la primera es el ataque preventivo, y la segunda es la Prevención de Conflictos, una disciplina que se está convirtiendo en una auténtica ciencia.

Cuando en Octubre de 2002 se promulgó la Doctrina Bush, basada en el ataque preventivo que busca adelantarse a posibles peligros antes incluso de que estos se hayan convertido en peligros, se pusieron las bases de lo que hasta entonces era una práctica poco extendida: la guerra preventiva. La guerra preventiva o los ataques militares preventivos han sido practicados por determinados países, destacando Israel, quien ya los practicó contra Egipto en 1956 y 1967, contra Irak en 1981 y contra el Líbano y los palestinos en 1978, 1982, 1987, 1992 y 1998. Otras naciones han basado otras guerras o intervenciones militares invocando el principio de la prevención, pero desde 2002 la Administración Bush ha institucionalizado esta práctica, que si bien está doctrinalmente sustentada y es políticamente defendible y militarmente efectiva, tiene un gran inconveniente: la unilateralidad que conlleva puede volverse contra la paz internacional si llega a generalizarse, volviéndose en un juego de “suma cero” en el que sólo gana uno de los actores y pierden todos los demás. Además de EE.UU e Israel, la tercera nación que ha declarado estar dispuesta a practicar la doctrina preventiva es Rusia, con Chechenia como campo de pruebas.

La segunda alternativa es la Prevención de Conflictos, que año a año está alcanzando una importancia mayor bajo el atractivo (aunque en ocasiones engañoso y excesivamente simplista) argumento de que prevenir un conflicto es la única forma de evitarlo. Cabe señalar que la Prevención de Conflictos ó Conflict Prevention en su forma inglesa, se puede circunscribir casi en exclusiva a un conflicto con armas ligeras, difícilmente a un gran conflicto termonuclear. La defensa de un Estado, sus fronteras e intereses, los Derechos Humanos, la educación, el desarrollo, son aspectos esenciales en la Prevención de Conflictos, y la seguridad de un Estado depende de todo esto.

La Nueva Política de Seguridad no se basa pues, atendiendo a la Prevención de Conflictos, exclusivamente en términos militares, si no que también se basa en términos civiles. Los "Cascos Azules" de la ONU, que actuaron y aún hoy en 2006 continúan en Kosovo, son un buen ejemplo de Prevención de Conflictos, ya que son soldados que no defienden a su propio país, si no que defienden la paz en un territorio, algo que en terminología militar se denomina "factor sociológico-psicológico del soldado".

Hay cinco fases para abordar la Prevención de Conflictos:

- 1ª) recogida de la información
- 2ª) análisis de la información
- 3ª) los escenarios posibles (escalada, "stand by", moderación)
- 4ª) las respuestas a los escenarios
- 5ª) los efectos de las distintas políticas seguidas

La Alerta Temprana tiene varias acepciones, que se resumen en alerta pronta, alerta con antelación, alerta "Just in Time" ("justo a tiempo"), y alerta tardía. La ONU considera alerta temprana entre seis y doce meses, tiempo suficiente para que se amplíe e incube un conflicto, por eso se ha calculado que el tiempo ideal está situado entre seis semanas y seis meses. Ese "tiempo" para la Alerta Temprana depende de los factores que son las causas profundas para la Alerta Temprana: los actores del conflicto, los medios, el grado del desafío, y en función de todos ellos se establece el grado de la Alerta Temprana. Otros factores más exógenos a tener en cuenta son la entrada en el escenario de guerra de armas ligeras, de armas estratégicas, si se está produciendo o se prevé un genocidio, o si hay o habrá refugiados. Sin embargo es habitual que los actores actúen sin que se actúe en consecuencia, ya que la Prevención de Conflictos no es algo que esté aún institucionalizado, ni tan siquiera en la ONU.

La Alerta Temprana se dirige tanto a los "receptores" (albano-kosovares) o víctimas potenciales, como a los "ejecutores" (serbios), así como a los actores internacionales susceptibles de actuar, e incluso a los medios de comunicación. La Alerta Temprana tiene una serie de indicadores que facilitan la evaluación de la situación (escalada, moderación). Los indicadores usados de forma más habitual son:

- la situación económico-social
- la estabilidad
- el grado de corrupción
- las instituciones que hay
- los actores dentro del Estado
- la multietnicidad
- las injusticias sociales
- las tensiones étnicas / regionales

El paso de una Alerta Temprana a una Acción Temprana es complicado. Para un actor externo, una Potencia Extranjera o una Alianza militar cuestiones como los costes, materiales y humanos, son trascendentales a la hora de analizar si merece la pena la Prevención de ese conflicto. Algunos internacionalistas creen que se debe invertir en prevención, mientras para la corriente doctrinal del Realismo Político es preferible actuar una vez iniciados los conflictos al ser estos inevitables, protegerse de los conflictos interviniendo.

En el caso de Kosovo, una pregunta a responder es ¿merece más la pena invertir como se hizo en una costosa guerra, plagada de alta tecnología, o haber invertido esos mismos recursos anteriormente para prevenir este conflicto?

En Kosovo se dieron las clásicas causas profundas que pueden agravar y/o desencadenar un conflicto: desequilibrios étnicos, económicos y demográficos, sumados a toda clase de desequilibrios en general, como el reparto del poder en un territorio, como sucedía en Kosovo entre albanos-kosovares y serbios.

El momento de actuar también es algo importante. Se debe elegir el momento más idóneo para hacerlo, que suele ser en la etapa inestable o bien en el post-conflicto (para prevenir la vuelta a él), pero muy inestable cuando el conflicto ya se ha iniciado, además de que ya no tendría sentido. Otra cuestión muy importante son los instrumentos con que contamos: la diplomacia y el poder militar.

El impacto de las políticas de Prevención es algo vital. Hay que tener en cuenta las medidas de que se dispone y los paquetes de medidas más convenientes. Aspecto importante es aprender de los conflictos pasados, que en el caso de Kosovo los más parecidos y recientes fueron los de Bosnia, Nagorno-Karabaj y el Líbano. Se debe analizar si interesa más intervenir o abstenerse de una intervención.

La Prevención de Conflictos es en definitiva una labor que depende de tres fases:

- recogida de datos
- creación de una red de expertos
- reunión de una comisión de expertos

De una buena aplicación de las técnicas de la Prevención de Conflictos depende el evitar una guerra, si bien Kosovo no constituyó el mejor de los ejemplos ya que terminó convirtiéndose en una guerra especialmente cruenta y que además implicó a un importante grupo de naciones.

La Imposición de la Paz y las Intervenciones Humanitarias: ¿fue lícita la Guerra de Kosovo?

La imposición de la paz es un concepto definido en sí mismo, y se trata de un concepto novedoso, ya que sólo se conocen situaciones de Imposición de la Paz desde el Siglo XX.

Los aspectos básicos de la Imposición de la Paz son la imposición, la paz, la fuerza militar, la disuasión, y la voluntad de acabar con una guerra o acción violenta.

En el Capítulo VII de la Carta de las NN.UU., que se usa normalmente para operaciones de imposición de la paz, sólo se ha llevado a cabo hasta el final, es decir, "con todas sus consecuencias" de uso de fuerza militar (lo cual no deja de constituir un dilema moral y filosófico) en dos ocasiones: Corea (1950-53) y el Kuwait (1990-91).

La Guerra de Kosovo, iniciada por la OTAN contra Yugoslavia en 1999, si bien fue lícita revisando el cercano ejemplo de Bosnia, fue a ojos del Derecho ejercido por la ONU, ateniéndose a la letra y el espíritu de la Carta de las NN.UU., ilegal, un ilegal acto de agresión de un grupo de dieciséis naciones contra Yugoslavia. Si bien sus fines fueron aceptables, se trató de una intervención militar clandestina según el rasero de la ONU. La OTAN intentó que el Consejo de Seguridad aprobara la intervención militar, y ante la evidencia de que Rusia y probablemente China dieran su voto negativo en el Consejo (a diferencia de lo ocurrido en la Guerra del Golfo), un escenario similar al que se dio en el Consejo en el período 1945-90 correspondiente a la Guerra Fría en el que siempre uno de los dos bloques antagónicos bloqueaban la acción del Consejo, ante la certeza de una situación así la OTAN decidió actuar por iniciativa propia y al margen de la ONU, si bien esta ilegalidad estaba moralmente respaldada por el deseo de evitar un nuevo genocidio en la zona de influencia de la OTAN como los ya producidos en Bosnia o Ruanda a mediados de los 1990's.

Si bien la OTAN perpetró como organización un acto de agresión ilegal, no fue más que otro capítulo de la "Política de Hechos Consumados" tal habitual desde el Siglo XX, y que recientemente también han practicado naciones como Rusia interviniendo militarmente en Tayikistán (1995) y el Caucaso (1994 y 1999), provocando conflictos especialmente sangrientos como la Guerra de Chechenia. Esos hechos consumados ha de aceptarlos la Comunidad Internacional como tales, como intervenciones militares ilegales.

Una definición clásica de Mantenimiento de la Paz es la que considera a esta como el despliegue sobre el terreno con el consentimiento de las partes para supervisar altos al fuego o interposición entre los beligerantes, siempre con el fin de mejorar la situación entre las partes y terminar con el conflicto.

Una forma de Imposición de la Paz especialmente importante son las Operaciones de Paz Multidimensionales, consistentes en operaciones clásicas de desmovilización militar tales como limpiado de minas, desmovilización de fuerzas, entrega de armas, etc ... Se trata de implicar en esa "desescalada militar" no sólo a elementos militares como los observadores, si no también civiles y policiales.

La vertiente más compleja de las Operaciones de Imposición de la Paz son las denominadas Intervenciones Humanitarias. En la década de los 1990's hubo dos destacados y tormentosos ejemplos: Somalia y Bosnia. Se trató de dos operaciones inicialmente sólo humanitarias, más tarde hubo que emplear la fuerza militar para repartir la ayuda, y posteriormente se fue más allá y se trató de imponer la paz utilizando a las tropas estadounidenses que el Presidente Bush envió. La Operación Devolver la Esperanza, la desplegada en Somalia, fue un ejercicio de "diplomacia humanitaria", un intento de la política exterior estadounidense por utilizar la fuerza militar con fines altruistas (en 1992, justo tras la Guerra del Golfo), aunque al final los resultados fueron desastrosos y las tropas norteamericanas actuaron y fueron recibidas más como fuerzas de ocupación que como de liberación. La Operación Somalí fue un despliegue de la vertiente más idealista de la política exterior norteamericana, y un infructuoso ensayo de la Doctrina de la No Guerra y uso de las armas no-letales. Tras varios soldados norteamericanos muertos en la trágica Batalla de Mogadiscio entre Rangers estadounidenses y milicias somalíes, que incluyó durísimas escenas de soldados norteamericanos linchados, la Admón. Clinton decidió retirarse de Somalia en 1994 ante el peligro de una "vietnamización" de la intervención estadounidense en el Cuerno de África. El ejemplo de Bosnia resultó más exitoso como intervención humanitaria, si bien este éxito sólo se logró desde finales de 1995, tras Dayton.

En la "Agenda para la Paz" de la ONU de mediados de los 1990's, ya se preveía la formación de unidades de "resguardo de la paz", independientemente de las fuerzas de imposición de paz. Una definición de imposición de la paz sería la que la cataloga como toda acción llevada a cabo con el consentimiento o no de las partes para asegurar el cumplimiento de un alto al fuego ordenado por el Consejo de Seguridad, actuando bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta de la ONU. Las fuerzas militares que actuasen bajo este epígrafe sólo podrían estar compuestas por fuerzas nacionales, mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz (con armamento pesado), actuando bajo la dirección del Secretario General.

La utilización de los organismos regionales (OSCE, OTAN, SEATO, ANZUS, OEA, Organización de Estados del Caribe, Organización para la Unidad Africana) está también permitida por el Capítulo VII para intervenir con fines humanitarios y de interposición de la paz, si bien precisan del consentimiento de la ONU. Es por esto por lo que la intervención de la OTAN en Kosovo fue y es considerada generalmente como una interposición con fines loables pero al margen de la más estricta legalidad internacional.

La ONU también se encarga, una vez autorizada una intervención militar humanitaria, de emitir órdenes y parámetros para responder ataques, proteger a sus fuerzas militares y a su personal, y para velar por el correcto cumplimiento de la misión, además de recomendar que las fuerzas militares sean más potentes y mejor equipadas si así lo considerase más oportuno.

Un análisis de la evolución del concepto de Imposición de la Paz, nos revela que esta evolución ha ido en paralelo a la de la propia ONU y el panorama internacional:

*Combate
Enemigo Definido*

→ Guerra →

Técnicas de Guerra

IMPARCIALIDAD

*Preparación para el
Combate sin consentimiento
Ó listos para que se retire el
consentimiento*

→ Imposición de la Paz →

*Técnicas de Imposición
y técnicas para favorecer
el consentimiento*

CONSENTIMIENTO

*No Combate
Sólo Legítima Defensa*

→ Mantenimiento de la Paz →

*Técnicas para favorecer
el consentimiento*

En la actualidad se distingue claramente entre guerra (Corea, Kuwait, Irak) y operación de imposición de la paz. En la guerra se pretende derrotar a un enemigo, y en una imposición de la paz se pretende acabar con un conflicto armado, o bien que un Estado cumpla unas resoluciones o mandatos de la ONU, o que se retire de un territorio. Otra diferencia adicional entre guerra e imposición de la paz son las técnicas militares de la guerra y las diplomático-militares de la imposición de la paz. Además de esto, deben destacarse dos conceptos, el de neutralidad, que implica la no intervención ni implicación ni decantamiento, y el de imparcialidad, que es una actuación o intervención neutra. En todos estos conceptos se puede observar que la Guerra de Kosovo, si bien fue lícita en cuanto a los fines, se mantuvo al margen de la ley internacional, al menos en lo que respecta a la ONU.

La imposición de la paz no debe ser considerada como “sustituir una guerra o campaña militar por otra”, si no como, utilizando la terminología quirúrgica, “cortar para no amputar”, prevenir males mayores aunque en muchas ocasiones finalmente no se logre, de ahí que deban implementarse precisamente las intervenciones militares de imposición de la paz (sin llegar a ser guerras), para imponer la paz.

Otro concepto importante es el de Guerra Asimétrica. Se trata de una guerra con dos rivales no equivalentes en fuerza militar, al menos inicialmente. Ejemplos actuales de guerras asimétricas son la Guerra fronteriza que desde hace casi sesenta años mantienen India y Pakistán (si bien esta guerra está en constante punto muerto, India es incomparablemente más fuerte militarmente que Pakistán), aunque el caso actual más paradigmático de guerra asimétrica es el Conflicto Israelí-Palestino, que enfrenta al Estado militarmente más potente de Oriente Medio con un proto-Estado, un Estado aún por constituir y militarmente mucho más débil.

Tras la intervención militar de la OTAN y la Guerra de Kosovo de 1999, se hizo necesaria una subsiguiente intervención humanitaria en la región. Curiosamente, es el principio de No Intervención el punto de partida de las intervenciones humanitarias. Otro origen de este tipo de intervenciones es el principio de Prohibición del Recurso a la Fuerza en las Relaciones Internacionales. El aparente choque entre No Intervención e Intervención Humanitaria tiene su explicación en el tradicional paradigma del uso de la fuerza para evitar excesos en ese mismo uso de la fuerza. Es el paradigma de la corriente doctrinal pacifista, que niega toda licitud en el uso de la fuerza, incluso para evitar una agresión armada.

Sin embargo las intervenciones humanitarias o de otro índole no tienen porqué ser exclusivamente militares; pueden ser económicas, de interposición de tropas entre contendientes, mediáticas (el “efecto CNN”), o en forma de injerencias judiciales (Tribunal Penal Internacional). Pero es la intervención militar la que más polémica suscita al emplear la fuerza armada, el último recurso y “un fracaso de la diplomacia”. Los Estados intervienen bien unilateralmente (EE.UU en Panamá, 1989) o en grupos u organismos internacionales (EE.UU y Reino Unido en Irak, 2003, y la OTAN en Kosovo en 1999).

Cuestión aparte es el hecho de que cada día está más aceptada la injerencia a un Estado por cuestiones humanitarias, y ya no se consideran injerencias en los asuntos internos si no derecho internacional humanitario. El régimen jurídico de las intervenciones humanitarias implica tanto el uso de la coerción armada de los intervinientes, como la salvaguardia de los intereses comunitarios básicos.

Una definición de Intervención por causa de Humanidad dice que es el uso de la fuerza armada para proteger a las víctimas de la tiranía u opresión de un régimen dictatorial. En ocasiones se ha abusado de este tipo de intervención militar: Estados Unidos ha intervenido militarmente en diversas ocasiones en Latinoamérica, fundamentalmente en Centroamérica, alegando intervenciones militares "protectoras" en Cuba (1961-62), Nicaragua (1980-86), ó Granada (1983). La Política Militar Estadounidense para el Hemisferio Occidental se ha basado en la fuerza, y en ocasiones en intervenciones de tipo humanitario. Otras Potencias Occidentales también han usado este tipo de intervenciones, como Francia (Argelia, 1954-62), o la URSS (Afganistán (1980-88) y posteriormente Rusia (Chechenia, 1994-96 y 1999-2005).

La Intervención de la OTAN en Kosovo tuvo mucho de altruismo, pero se basó en la fuerza y en combatir a un régimen tiránico para legitimar una acción no legal a ojos del derecho humanitario. Intervención implica por definición un No Consentimiento, aunque en pocas ocasiones se interviene a petición del propio Estado intervenido Kuwait, 1990-91). El principio de Prohibición del Recurso a la Fuerza tiene excepciones: así la legítima defensa es una reacción contra un ataque armado ya producido, y está aceptada por el Artículo 51 de la Carta de la ONU. Puede ser legítima defensa individual, o colectiva (OTAN). Sin embargo, y a pesar de la Doctrina Bush de 2002 (tras el 11-S), aún sigue sin considerarse lícita la legítima defensa preventiva, practicada fundamentalmente por EE.UU (Afganistán en 2001, Irak en 2003), por Rusia (Chechenia en 1999), pero sobre todo por Israel, quien ya ha lanzado varias campañas militares contra sus vecinos árabes invocando este principio (1956, 1967, 1978, 1981, 1982, 1992 y 2000).

Otras excepciones aceptadas de la Prohibición del recurso a la fuerza son la seguridad colectiva, la asistencia a Estados en luchas por su liberación nacional, y la fuerza para hacer respetar el Derecho Internacional.

Todas las excepciones a la Prohibición del recurso a la fuerza han tenido en los últimos años un dilema moral en Kosovo; la OTAN intervino sin autorización de la ONU y con la oposición de Rusia y China (ambos con derecho a veto en el Consejo de Seguridad). Sin embargo se trató de una intervención militar considerada lícita en cuanto a los fines, precisamente preservar los mismos derechos que la ONU se esfuerza por extender. Yugoslavia denunció a todos los miembros de la OTAN que participaron en la Guerra, entre ellos España, denuncia que se desestimó.

Los requisitos que se consideran necesarios para considerar una intervención como lícita son:

- debe existir violación grave de los DD.HH.
- deben existir advertencias previas al agresor
- se debe haber agotado la vía diplomática, y esta haber fracasado para pasar a la intervención
- las medidas de fuerza deben llevarlas a cabo un grupo de Estados, se debe evitar la unilateralidad, que resulta sospechosa
- la mayoría de los Estados del Sistema Internacional deben no-oponerse a la intervención (consenso)

Todos estos requisitos se dieron en mayor o menor medida en Kosovo, por lo que si bien la intervención no fue formalmente legal, a efectos reales sí puede asegurarse que lo fue.

La OTAN y la Guerra de Kosovo

La OTAN, como la gran organización militar internacional que es, es una organización enormemente heterogénea. A diferencia de la ONU, que permite una seguridad global, la OTAN persigue una seguridad colectiva para sus miembros, además de seguridad regional. El

espíritu fundacional de la OTAN de 1949, según el cual si se atacaba a un Estado miembro se consideraba que se atacaba a todos los miembros, sigue presente casi sesenta años después, como se comprobó en 2001 tras el 11-S. También el caso de Kosovo supuso una prueba en este sentido.

En la evolución de la OTAN se puede entender la actuación de este organismo en Kosovo. Tras varias etapas, resumidas en décadas (los 1950's fueron la fundación, los 1960's la consolidación, los 1970's y 1980's la distensión y los conflictos de intereses "intra-atlánticos" respectivamente, y a comienzos de los 1990's el Nuevo Orden Mundial), la "Nueva OTAN" se abre paso desde mediados de los 1990's hasta hoy como una organización ampliada al antiguo enemigo (los países del Este), y debatida entre una evolución hacia un organismo de seguridad mundial conectado con la ONU, y teniendo que hacer frente a tensiones con Rusia. Precisamente estas dos últimas cuestiones se pusieron de relieve en Kosovo.

Kosovo y la intervención militar de la OTAN, capitaneada por los Estados Unidos, pretendió ser una demostración de esa nueva filosofía de la OTAN como organismo "al servicio de la ONU", aunque al final resultó que actuó en Kosovo precisamente al margen de la ONU. En cuanto a Rusia, Kosovo supuso la mayor tensión, que llegó al plano militar cuando las tropas rusas destacadas en los Balcanes ocuparon parte de Kosovo, entre Moscú y Bruselas desde el final de la Guerra Fría.

Esta última etapa de la OTAN se ha caracterizado por el paso de la bipolaridad al Nuevo Orden Mundial, con las características de este, y las Declaraciones de Londres (moratoria de armas nucleares), París (fin de la Guerra Fría), Roma (nuevo concepto estratégico como instrumento fundamental consultivo de EE.UU en Europa, y la UEO como pilar europeo de la OTAN) y Madrid (ampliación al Este, lucha antiterrorista, defensa estratégica y prevención de crisis) como ejes doctrinales, junto con el tratado sobre fuerzas convencionales en Europa y la disolución del Pacto de Varsovia en Julio de 1991. Los resultados más palpables de todo esto fueron una clara europeización de la OTAN, y su predisposición a convertirse en el "brazo armado" de la ONU.

Un paso histórico fundamental sufrido por la OTAN fue el cambio de concepto de "defensa colectiva" a "seguridad colectiva", algo que se plasmaría a partir de 1992 con la CSCE, un organismo de Prevención de Conflictos. En 1993 se establecen las guías de la OTAN hasta 2000, apoyando a la ONU y a la CSCE. También ese año se inició la ampliación a Europa del Este con la Asociación para la Paz de la admón.. Clinton, y las fricciones con Rusia, fricciones ampliadas en Kosovo.

Sin embargo, a mediados de los 1990's, y con ocasión de las sangrientas Guerras de los Balcanes, queda de manifiesto la mala coordinación y entendimiento de la OTAN con la ONU. Las formas de actuar de una y otra son claramente distintas; la alianza OTAN-ONU comienza a romperse. Con ocasión del último tramo del Conflicto de los Balcanes se termina por romper la pretendida cooperación OTAN-ONU: en Agosto de 1995, tras cuatro años de infructuosa y frustrante actuación de la ONU en esa región, la OTAN se decide a actuar de forma autónoma y al margen de la ONU para terminar con la Guerra de Bosnia. El Presidente Clinton ordena la Operación Deliberate Force, el bombardeo selectivo a posiciones serbias que hasta entonces habían burlado las deliberaciones de la ONU, y en cuatro meses logra llevar a todos los actores de Bosnia a Dayton para firmar la paz; la ONU queda desacreditada por su incapacidad en Bosnia. En Kosovo la OTAN decide repetir esta línea de actuación y totalmente al margen de la ONU y se implica en este conflicto desde finales de 1998, bombardeando Serbia en 1999, un acto calificado por la propia OTAN como "ilegal pero legítimo".

En Kosovo la OTAN sufre una importante evolución, imponiéndose el modelo estadounidense sobre el europeo; Washington quería seguir conservando a la OTAN como una alianza evolucionada hacia la seguridad colectiva, como primer instrumento de seguridad en Europa frente a la CSCE (OSCE) y la UEO, si bien los realistas norteamericanos (Kissinger) preferirían una OTAN más fortalecida aún, frente a los liberales (Clinton) que preferían cambios. De todas formas, el modelo europeo, liderado por Francia y que buscaba una separación entre OTAN y OSCE y un fortalecimiento de la UEO, queda definitivamente atrás.

La OTAN se convierte pues es uno de los grandes instrumentos de influencia de EE.UU en Europa, y se basa en una buena parte en las experiencias de la OTAN en la exYugoslavia.

Un último e importante asunto que se debe analizar finalmente en la Guerra de Kosovo fue el denominado "Arreglo Pacífico de Controversias". Actualmente, se considera ya como una obligación en el Sistema Internacional, que por Derecho se han de resolver los problemas por medio de la mediación. Sin embargo, ciñéndose al Derecho internacional de forma estricta, la intervención militar de la OTAN en Kosovo no puede considerarse del todo legal en cuanto al texto, ya que ésta se llevó a cabo dejando a un lado las consideraciones legítimas que se tuvieron en cuenta en Bosnia, y que se considera que entorpecieron una mediación, mejor una intervención Occidental en ese país, que hubiera evitado el genocidio bosnio. Queda por saber si la intervención en Kosovo evitó efectivamente un genocidio en este territorio como el que se produjo en Bosnia. De momento la mayoría de los analistas opinan que sí se evitó; lo que sí quedó claro es que en Kosovo se aplicó una clara Geometría Variable del poder en la Política Exterior, que si bien no pudo adaptarse a Bosnia, sí lo hizo en Kosovo. Cuando hayan transcurrido varias décadas, la historia dictará su sentencia definitiva.