

Kosovo: a un año de la guerra

*Rafael Mariano Grossi**

Pondremos en riesgo sus fuerzas militares, sistemática y progresivamente atacaremos, degradaremos, devastaremos y finalmente destruiremos esas fuerzas a menos que el Presidente Milosevic cumpla con las exigencias de la comunidad internacional.

General Wesley Clark
Cuartel General de la OTAN,
Bruselas, 24 de marzo de 1999.

El dramático anuncio del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa marcó el inicio de un conflicto armado que enfrentó a las fuerzas de la Organización del Atlántico Norte con la República Federal de Yugoslavia durante más de sesenta días. La guerra de Kosovo plantea al observador de las relaciones internacionales una serie de interrogantes y prefigura algunas consecuencias que conviene analizar, en tanto encierran claves indispensables para comprender la evolución estratégica del mundo y en especial del espacio euroatlántico en el que se mueve nuestro país.

*Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Miembro del Servicio Exterior de la Nación. Delegado alterno de la Argentina al Consejo Euroatlántico (SFOR/KFOR) de la OTAN. Autor del libro “Kosovo, los límites del Intervencionismo Humanitario” de próxima aparición.

Una guerra anunciada

Entre los analistas y observadores de la escena política balcánica, era común escuchar una fórmula que pretendía resumir en una concisa sentencia la evolución de los acontecimientos futuros : la guerra en Yugoslavia, que había comenzado en Kosovo, terminaría también en ese rincón de los Balcanes. Detrás del lugar común se esconde siempre una parte de verdad. En este sentido, la crisis de 1999 cerró violentamente un largo ciclo de desencuentros cuyos ecos habrían de ir mucho más allá de las montañas del así llamado “país de las águilas”.

Históricamente, Kosovo sufrió los vaivenes propios de una región que a intervalos regulares basculó entre las distintas potencias dominantes de su tiempo. Hacia 1340, Albania quedó integrada en la Gran Serbia del Rey Dusan. En ese período Serbia se afirmó territorialmente, estableciendo una entidad religiosa separada merced a la elección de un patriarcado serbio de la Iglesia ortodoxa griega basado en Pec. Sin embargo, casi al mismo tiempo que esta consolidación de la nación serbia se exteriorizaba a través de las formas estatales, la presión del Imperio otomano se hacía insostenible. En junio de 1389, un ejército otomano venció a las fuerzas serbias comandadas por el Príncipe Lazare en la batalla de Kosovo-Polje, cerca de Prístina, capital histórica de la provincia. Este acontecimiento, que podría haber pasado a la historia como una batalla más en una región crónicamente conflictiva, adquirió sin embargo un carácter casi mitológico. La batalla pasó a ser reivindicada como un momento de sublimación de la naciente nación serbia contra el invasor otomano. La historia oficial operó una metamorfosis, transformando el combate entre serbios y turcos en una confrontación de todos los balcánicos contra el invasor otomano. Esta versión, vehiculizada ininterrumpidamente a través de los años, cristalizó la idea de un martirio colectivo y

de Kosovo como la cuna irrenunciable de Serbia. En este equivoco histórico descansaría, siglos después, la tragedia de Kosovo.

Tito y después

Durante el largo período de la Yugoslavia del Mariscal Tito, la provincia gozó de un grado de autonomía considerable que alcanzó su cenit con la Constitución de 1974, en la que se dio un status cuasi republicano a las provincias autónomas de Kosovo y Vojvodina, consagrándose la igualdad del uso del idioma y el desarrollo de su cultura. Tras la muerte de Tito, la brecha entre los kosovares de origen albanés y Serbia comenzó a ampliarse, favorecida por el impulso centrífugo que comenzaba a hacerse sentir en toda Yugoslavia al desaparecer el factor coaligante encarnado en el viejo Mariscal. El gobierno federal mantuvo por algunos años la dirección general marcada por Tito, a pesar de las fisuras que se multiplicaban y de la creciente protesta popular que en Kosovo reclamaba la profundización de la autonomía y eventualmente la anexión a Albania.

Una cita con la Historia

En 1985 un entonces joven miembro del Comité Central serbio del Partido Comunista, Slobodan Milosevic, recibió el encargo del Presidente del Partido, Stanbolic, de asistir a un acto importante que organizaría en Kosovo la comunidad serbia para protestar contra la ola independentista que se percibía en la provincia. El viaje del joven Milosevic, quien hasta ese momento no había demostrado ningún interés particular por Kosovo, cambiaría la Historia. Todo comenzó mientras Milosevic escuchaba pacientemente los previsibles discursos de los dirigentes

serbios de la región en el triste auditorio de la Casa de la Cultura local. En ese momento estalló una batahola entre los activistas más violentos y la policía, que respondió con violencia. En un momento de inspiración, advirtiendo lo que estaba ocurriendo, Milosevic salió a la calle y tomó sin dudarle partido por los manifestantes, a los cuales arengó bajo los spots de la televisión, pronunciando una frase que desde entonces sería repetida una y otra vez : “nadie se atreverá a golpearlos”. La multitud enloqueció de entusiasmo, los gritos de “Slobo, Slobo” invadieron la noche y atizaron el odio latente preanunciando horas difíciles. La masa había encontrado su portaestandarte y el político un tema y un libreto. A partir de ese momento, la autonomía de Kosovo comenzó a sufrir un recorte tras otro hasta ser eliminada por completo.

El fracaso de las negociaciones

Instalada una dinámica de conflicto entre Kosovo y Serbia, comenzaron a verificarse inquietantes violaciones de los derechos humanos y acciones represivas contra los pobladores de origen albanés que fueron concentrando el interés de la comunidad internacional sobre la atribulada provincia. El Consejo de Seguridad produjo un informe tras otro así como diversos organismos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea y la propia Unión Europea, todos ellos denunciando la gravedad de la situación. La comunidad internacional encaró la crisis yugoslava replicando el esquema utilizado anteriormente para el caso de la ex-Yugoslavia, sobre todo en Bosnia-Herzegovina. El mecanismo elegido fue el del así llamado Grupo de Contacto, estructura que incluía representantes de alto nivel -en general los Cancilleres- del Reino Unido, Francia, Alemania, la Federación de Rusia y los Estados Unidos a

los que se agregó Italia, por obvias consideraciones estratégicas de proximidad. Esta vía sustentaba su atractivo en la supuesta “fórmula mágica” que combinaba la influencia de Moscú sobre Milosevic, la persuasión del poder militar de los Estados Unidos y la atracción de los europeos como perspectiva futura para la solución del problema en Kosovo y de los Balcanes en general.

La acción del Grupo de Contacto sin embargo no dio el resultado esperado, cediendo su lugar al *proceso Hill*, así llamado por corresponderle la coordinación al Embajador de los Estados Unidos en Macedonia, Chris Hill, quien había desempeñado un papel importante en el proceso de Dayton que pusiera fin al conflicto en Bosnia. El esquema propuesto por el Embajador Hill tampoco logró alterar el curso de colisión que ineluctablemente parecía empujar a ambas partes hacia la guerra. En octubre de 1998, el Em-

bajador Richard Holbrooke, actual Representante Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas y padre de los Acuerdos de Dayton sobre Bosnia-Herzegovina, logró en Belgrado un frágil acuerdo por el cual Milosevic se comprometió a dar estricto cumplimiento a la Resolución 1199 del Consejo de Seguridad del 23 de septiembre de 1998 que instaba las partes a encaminar de una vez por todas la situación por las vías de una negociación política seria. A esas alturas, la OTAN ya había puesto en alerta sus fuerzas y la guerra parecía inminente. Sin embargo, en la undécima hora, la promesa de Milosevic de interrumpir la acción represiva y avenirse a la presencia de una Misión de Verificadores internacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) compró unos meses más de paz.

“Algunos han calificado a la guerra de Kosovo como el último conflicto del siglo XX”

Tras un comienzo prometedor, los acuerdos de octubre comenzaron nuevamente a ser sistemáticamente violados. La Navidad de 1998 encontró a Kosovo inmersa en una nueva ola de terror. En enero del año nuevo se produjo un episodio que marcaría un punto de inflexión definitivo hacia la guerra : la masacre de Racak, un villorrio albano-kosovar en el que cincuenta personas, incluidas mujeres, niños y ancianos, fueron exterminados por unidades paramilitares que respondían al sector serbio. La Misión de Verificación europea se retiró y las puertas de la paz parecieron cerrarse definitivamente. Los miembros del Grupo de Contacto, conscientes de la gravedad de la situación y de la importancia de evitar un conflicto que podía dividir seriamente al bloque occidental, aunaron voces y criterios en torno a lo que debía ser un empujón final (“final push”) hacia una solución política apoyada por el peso de todos los grandes actores exteriores a la crisis.

Así se convocó a los representantes de la República Federal de Yugoslavia, el gobierno de Serbia y la comunidad albanesa de Kosovo a una Conferencia en Rambouillet el día 6 de febrero, bajo la copresidencia de Hubert Védrine y Robin Cook, Ministros de Relaciones Exteriores de Francia y Reino Unido respectivamente, con el objeto de comenzar negociaciones con la participación directa del Grupo de Contacto. Las mismas debían concluir en siete días y sólo los ministros del Grupo podían evaluar si los progresos realizados justificarían una prolongación de una semana más. Se impuso así una negociación a marcha forzada en el bucólico marco del castillo de Rambouillet, dentro del cual las delegaciones fueron literalmente confinadas hasta que concluyeran su trabajo. Dos principios aparentemente contradictorios guiaban todo el proceso; por un lado respetar la integridad territorial y la soberanía yugoslava y al mismo tiempo dar satisfacción a la autonomía sustancial que los albano-kosovares reclamaban para su provincia. El esquema sería garantizado por la presencia de una fuerza militar internacional, perífrasis que en realidad hacía

referencia a la OTAN. Pese a los ingentes esfuerzos desplegados, la Conferencia de Rambouillet, prolongación incluida en París, se saldó con un fracaso. Los kosovares firmaron el Acuerdo y los serbios y yugoslavos abandonaron Francia, abriendo las puertas al uso de la fuerza.

La guerra

El 24 de marzo se inició la campaña militar denominada “*Allied Force*”. La misma habría de prolongarse durante setenta y ocho días bajo el formato de una campaña aérea gradual cuyo impacto se adaptaba conforme los resultados obtenidos, incrementándose en intensidad y ampliando los blancos que tras limitarse en un primer momento a los de tipo militar, incluyeron poco después instalaciones de infraestructura de naturaleza económica o institucional (puentes, plantas eléctricas, estaciones de televisión, residencias presidenciales). La campaña no estuvo exenta de episodios que suscitaron vivas polémicas, como los ataques a trenes y ómnibus civiles o el sonado caso del bombardeo de la Embajada de la República Popular China en Belgrado. Durante los días de la guerra, se acuñó la dudosa expresión de “*daños colaterales*” para describir estos casos.

Paz y protectorado internacional

A principios de junio, al percibirse en Belgrado que el apoyo de Moscú no iría más allá de un cierto límite y confrontado a los incesantes bombardeos que no cejaban en su intensidad, Milosevic sorpresivamente se avino a suscribir un Plan de Paz, que le fue presentado por el entonces Presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari. El Plan fue luego complementado por un

Acuerdo Técnico-Militar y por la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que estableció una administración civil a cargo de una misión de Naciones Unidas (UNMIK) apoyada por una presencia militar internacional encarnada en la fuerza de Kosovo (KFOR) a cargo de la OTAN.

Lo que deja una guerra

Algunos han calificado a la guerra en Kosovo como el último conflicto del Siglo XX. Probablemente sea más pertinente definirlo como el primero del Siglo XXI en tanto plantea una serie de interrogantes que reflejan que las fuerzas profundas de la política internacional están, efectivamente, cambiando. Una primera nota que se deriva del conflicto es la importancia del fundamento jurídico implícito que animó la campaña a través del así llamado *derecho de injerencia humanitaria*. El principio de la no-intervención en los asuntos internos de un Estado, consagrado por la Carta de las Naciones Unidas, había campeado sin discusiones en el escenario mundial de la Guerra Fría.

Con el fin de la confrontación Este-Oeste y la desaparición de algunas de las premisas absolutas que sustentaban el orden internacional, se abrieron espacios inéditos para la acción internacional, aún contra la voluntad de un Estado soberano. Casos como el de Irak, Bosnia, Ruanda o Somalia apuntalan esta idea, la que sin embargo presenta también ominosas excepciones en casos de otros conflictos (Chechenia, Kashmir) en los que sería sencillamente impensable la intervención internacional fundada en la premisa humanitaria. La tensión derechos humanos o soberanía no ha sido resuelta, pero el tema está planteado. Otra nota de reflexión que nos deja Kosovo es la que apunta a la legalidad de la operación "Allied Force". Aquí tampoco la doctrina es pacífica. La línea argumental que pre-

valeció finalmente sostiene que la autorización del Consejo de Seguridad, aunque hubiese dado una clara base legal para la acción de la OTAN, no resultaba necesaria en tanto existían otras Resoluciones anteriores que habían sido violadas por Milosevic. Apuntaban también que existía en Kosovo una grave emergencia humanitaria que requería una acción inmediata y urgente. Esta necesidad humanitaria haría de la acción de la OTAN una acción probablemente *no legal* pero sí *legítima*. La espesa maraña de consideraciones jurídicas y la polémica que se ha abierto entre expertos y analistas del derecho y de la política internacional se sitúa en realidad mucho más cerca de un debate sobre política de poder que sobre aspectos de derecho, por más importantes de sean éstos.

Kosovo inaugura así un tiempo en que el uso de la fuerza admite una fundamentación que va más allá de la puerta estrecha del Consejo de Seguridad.

En el plano de los derechos humanos, Kosovo puso el foco sobre la fragilidad de los mecanismos internacionales que velan por su protección y promoción. La intervención de todos los organismos existentes y competentes en la materia (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, CERD, etc.) sirvió para contar con informes muy completos que dan testimonio de lo que allí ocurrió pero que no lograron evitar el drama humanitario.

Para la Unión Europea, la guerra de Kosovo significó también un fuerte cuestionamiento sobre su credibilidad a la luz de la enorme brecha entre los textos legales que consagran la existencia de una política exterior y de seguridad común (PESC) y la realidad de su falta de implementación. Aprovechando una fugaz ventana de consenso y conscientes de su tremendo déficit en este aspecto, los europeos reclutaron a Javier Solana, triunfante Secretario General de la OTAN, como responsable de estos temas, esperando así incrementar su eficiencia y dar coherencia a la presencia internacional de la

Unión Europea. A estos puntos podrían agregarse otros referidos al balance militar de lo sucedido, a la dinámica interna de la diplomacia interaliada, la evolución de la Alianza Atlántica y su proyección política en Europa Central y del Este, y la lista no se agotaría con ellos.

En todo caso, la guerra de Kosovo exige de ahora en más una aproximación diferente a los conflictos internacionales, en cuyo origen y desarrollo interactúan fuerzas disímiles y por lo tanto inarticuladas en un marco político y jurídico carente de la previsibilidad de antaño.

Por sobre todo, Kosovo desnudó los límites del intervencionismo humanitario.

