

**DIPLOMACIA PREVENTIVA: GESTIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE
NACIONES UNIDAS DE LA CRISIS KOSOVAR 1998-1999.**

EDNA JULIANA MOGOLLÓN GARCÍA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIA POLÍTICA Y
GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2016**

“Empleo de la diplomacia preventiva por parte de la Organización de Naciones Unidas en
el conflicto de Kosovo de 1998-1999”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar por el título de Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Edna Juliana Mogollón García

Dirigido por:

Andrés Molano Rojas

Semestre I, 2016

A mi familia, por ser mi apoyo incondicional.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA EN EL SIGLO XX	5
1.1 Definiendo las herramientas de diplomacia preventiva de la Organización de las Naciones Unidas	8
2. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO EN KOSOVO: LA LUCHA POR LA AUTODETERMINACIÓN DE UN PUEBLO	13
2.1 Kosovo dentro de la República Federal de Yugoslavia	16
2.2 Segunda parte del conflicto: la caída de Serbia	19
3. PRIMERAS SEÑALES DE DIPLOMACIA PREVENTIVA EN KOSOVO: INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO	23
3.1 El papel de la ONU en la crisis de Kosovo: ¿diplomacia preventiva indulgente?	26
4. FACTORES DE FRACASO DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA DE LA ONU EN KOSOVO	31
4.1 Errores en el sistema de alerta temprana en los Balcanes	32
4.2 La dificultad para poder reunir la voluntad política de las partes	36
4.3 La norma de soberanía como limitante en Kosovo	39
4.4 Una estrategia institucional débil	43
5. CONCLUSIONES	47

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Mapa de Yugoslavia 1945-1989	14
Gráfico 2. Mapa de Kosovo 1998	17

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CPK	Cuerpo de Protección de Kosovo
ELK	Ejército de Liberación de Kosovo
EULEX	Misión civil de la Unión Europea en Kosovo para el imperio de la ley
KFOR	Kosovo Force
KVM	Misión de Verificación en Kosovo
LDK	Liga Democrática de Kosovo
LPK	Movimiento Popular de Kosovo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
RFY	República Federal de Yugoslavia
SRS	Representante Especial del Secretario General
UE	Unión Europea
UNMIK	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

RESUMEN

En el interés de alcanzar la estabilidad y promover el mantenimiento de la paz internacional, la diplomacia preventiva nace como un concepto generador de estrategias encaminadas a actuar antes, durante y después del conflicto. El siguiente documento busca analizar el funcionamiento de los instrumentos de diplomacia preventiva empleados por las Naciones Unidas en la crisis de Kosovo de 1998 y 1999. Esta crisis surgida a raíz del conflicto entre el gobierno serbio y un movimiento disidente, conocido como el Ejército de Liberación Albano-Kosovar, que pretendía darle un perfil más autónomo al territorio y a la población albano-kosovar, reveló una serie de debilidades estructurales que sigue enfrentando este mecanismo en la resolución de conflictos étnicos al interior de los Estados.

Palabras clave:

Diplomacia preventiva, crisis kosovar, conflicto étnico, autonomía.

ABSTRACT

With the objective to reach stability and promote the international peace maintenance, preventive diplomacy was born as a concept focused on strategies to act before, during and after the conflict. The next document seeks to analyze the performance of the preventive diplomacy instruments used by the United Nations during the Kosovo crisis of 1998 and 1999. This crisis emerged because of the conflict between the Serbian government and a dissident movement, known as the Army of Liberation Albano-kosovar that pretended to give an autonomous profile to the territory and the Kosovar Albanian population, showed a series of structural weaknesses that still continues facing this mechanism in resolving ethnic conflicts within states.

Key Words:

Preventive diplomacy, Kosovo crisis, ethnic conflict, autonomy.

INTRODUCCIÓN

Con el fin de la Guerra Fría, la década de 1990 representó un aumento de la participación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en misiones de paz, construcción de la paz e incluso la reconstrucción de Estados devastados por la guerra. Estas actividades generaron restricciones en el presupuesto y los recursos de las Naciones Unidas. Además, la carga de tratar de contener la multiplicidad de conflictos se hacía cada vez más pesada para la ONU debido a las crisis financieras globales, la sensación de fatiga internacional y el costo masivo de actividades en torno a las consecuencias de los conflictos.

Sin embargo, en la ONU siempre ha existido la necesidad de incorporar nuevas y mejores opciones (en términos de costos y beneficios) para hacer frente a estas crisis. Este es el punto en el que la diplomacia preventiva (DP) y la mediación entraron a jugar un papel fundamental luego del aumento de los conflictos y las demandas de la post Guerra Fría sobre los recursos de la ONU (Ododa 2012, pág. 63), exigiendo una revisión profunda de las prácticas y las consideraciones de la organización sobre las medidas de prevención para identificar el punto de entrada más adecuado en el ciclo de un conflicto.

A pesar de que la multiplicación de los conflictos en los que la ONU se vio envuelta en los últimos años y el aumento de misiones de paz amparadas por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, parecían haber relegado el mandato central de la ONU sobre el arreglo pacífico de controversias que aborda el Capítulo VI, con la llegada de Ban Ki-moon como Secretario General de las Naciones Unidas, se ha manifestado con mayor fuerza el interés de recuperar el Capítulo VI de la Carta (CINU 2012, pág. 11), a través del reforzamiento de todos los mecanismos de mediación y prevención que tiene la organización.

Si bien los conflictos contemporáneos son cada vez más complejos e involucran una amplísima gama de elementos ideológicos, territoriales, culturales, religiosos, étnicos, económicos, ambientales, entre otros; la diplomacia se presenta para la organización como

el instrumento para el buen entendimiento entre los pueblos y sigue ofreciendo caminos para la construcción de paz (CINU 2012, pág. 13). En esta medida, se hace pertinente el análisis del funcionamiento de los instrumentos que tiene esta organización en especial para la ejecución de la diplomacia preventiva en escenarios de inestabilidad, en donde los medios alternativos o informales, mucho más flexibles y con propuestas de solución que no necesariamente incorporan el uso real de la fuerza, podrían neutralizar el desarrollo de un conflicto.

Por otro lado, la región de interés para esta investigación es Kosovo. Hasta 1990 Kosovo era conocido como una "provincia autónoma" de Serbia, una de las seis repúblicas yugoslavas. Desde 1968 hasta mediados de 1980, Kosovo se hizo cada vez más autónomo de Serbia. Sin embargo, entre 1989 y 1990, Kosovo fue despojado de ese estatuto de autonomía y se convirtió en solo una provincia de Serbia. Para ese momento, todas menos dos de las repúblicas que habían conformado la antigua Yugoslavia se convirtieron en Estados independientes, dando surgimiento a los países de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia (Judah 2008, pág. 25). Las dos repúblicas restantes, Serbia y Montenegro, se llamarían por un tiempo más, a sí mismas, la República Federal de Yugoslavia (FDY), y después de que la guerra de Bosnia-Herzegovina terminara en 1995, la mayoría de los miembros de la comunidad internacional reconocieron esta Yugoslavia.

Pero, por qué Kosovo? A pesar de que Kosovo es un pequeño lugar con una población pequeña, fue sin embargo la razón por la cual la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) luchó su primera guerra. En las últimas décadas, Kosovo ha sido un tema de discordia internacional, en el mapa, Kosovo y el resto de los Balcanes occidentales, son países que ahora están rodeados por el territorio de dos de las organizaciones internacionales más importantes y poderosas (Judah 2008, pág. 28). Absolutamente toda esta región está envuelta por la Unión Europea y la OTAN. Por lo que Kosovo y su zona, no se refiere a algún lugar ahí afuera en el patio trasero de Europa, sino que constituyen su patio interior, donde nadie quiere problemas ni vecinos ruidosos y poco fiables.

La región ya daba señales de inestabilidad cuando con la disolución de la antigua Yugoslavia a principios de 1990, cientos de miles de refugiados huyeron hacia el norte. Cuando la guerra envolvió la región, Kosovo no sería la excepción. A finales de la década, surgió un conflicto bélico en Kosovo a raíz de un movimiento disidente, conocido como el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) que pretendía darle un perfil más autónomo al territorio y a la población albanos-kosovar, luego de que el presidente Slobodan Milosevic avanzara con los más frontales procesos de aplacamiento de la autonomía kosovar (CINU, 2012). Esto desató una gran crisis a través de “un formato de guerra de guerrillas”, con prácticas irregulares y violaciones sistemáticas de las normas del Derecho Internacional Humanitario, en la cual aproximadamente 850.000 personas huyeron o fueron étnicamente limpiados del territorio, es decir, obligados a abandonar sus casas (Judah 2008, pág. 35).

Una vez adoptada por la ONU como una herramienta para la prevención y resolución de conflictos, la diplomacia preventiva ha sido empleada en diferentes casos de manera exitosa y en otros, no tan favorables. Precisamente serían estos sucesos de finales de los 90, los que revelarían una serie de debilidades en los procesos operativos y estructurales de los mecanismos de prevención que tiene la ONU; los cuales deben superarse para lograr su éxito, especialmente en conflictos intraestatales de carácter étnicos. Por esto, el objetivo de esta investigación es analizar ¿cómo funcionaron los instrumentos de diplomacia preventiva empleados por la Organización de Naciones Unidas en la crisis de Kosovo de 1998 y 1999?

Este trabajo tiene como finalidad desarrollar la idea de que la dificultad para reunir la voluntad política de las partes en conflicto así como la debilidad institucional de las misiones de observación de la ONU en Kosovo y las limitaciones del principio de soberanía para la realización de un despliegue preventivo en la zona, afectaron los buenos oficios y la forma en que la diplomacia preventiva buscó resolver la crisis, al no generar el correcto acercamiento entre los actores y contribuir a una escalada mayor del conflicto luego de las fallidas negociaciones sobre el estatuto futuro de Kosovo.

El presente estudio de caso se ordena en cuatro capítulos. En el primero, se define el concepto de diplomacia preventiva surgido en el siglo XX. En este capítulo se incorporan las herramientas de diplomacia preventiva que tiene la ONU; a través de los cuales se pretende analizar posteriormente el grado de éxito en el caso de interés. En el segundo, se hace un contexto de los Balcanes, previo al surgimiento de la crisis kosovar y se procede a hacer un recuento histórico de los principales hechos políticos, militares y estratégicos que se desarrollaron durante el estallido del conflicto de Kosovo, así como el recrudecimiento del mismo entre 1998 y 1999. En el tercer capítulo, se hace una descripción del proceso de internacionalización de la crisis, con los intentos de diplomacia preventiva y la participación de terceros interesados en la mediación y resolución del conflicto. En el último capítulo (IV), se determinan los factores que impidieron el éxito de los mecanismos de diplomacia preventiva de la ONU, revelando las dificultades que tiene la organización en la correcta ejecución de esta herramienta.

Si bien la diversidad en las características, motivaciones y estructuras de cada conflicto varían en torno a componentes políticos, sociales, económicos, históricos y culturales, dado que no es lo mismo un conflicto por autonomía que uno en torno a la lucha por un cambio o transición de gobierno (CINU 2012, pág. 160); se hace importante la evaluación minuciosa de cada contexto y la interpretación de sus indicadores específicos para analizar el porqué de los resultados de las estrategias de diplomacia preventiva implementadas y el efecto que puedan tener en las concepciones generales de no intervencionismo y libre autodeterminación de los pueblos.

Así mismo, el análisis específico de los hechos cometidos en Kosovo permiten cuestionar como la voluntad y el interés de la comunidad internacional por proteger los derechos de las personas y propagar un ambiente de estabilidad apoyándose en la diplomacia preventiva como instrumento para este fin, colisiona con el racionalismo estatal y los principios tradicionales de las relaciones internacionales, en donde la soberanía de los Estados y la no injerencia en los asuntos internos, parecen mantenerse como piedra angular.

1. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA EN EL SIGLO XX

La dinámica internacional del siglo XX hizo necesaria la ejecución de políticas estatales encaminadas a la prevención de conflictos armados. Estas políticas convergerían en la creación de instancias interestatales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), fundada en 1945 con el principal objetivo de asegurar la paz y la seguridad internacional. En el marco de esta organización se crearían una serie de instrumentos para la prevención y resolución de conflictos entre los cuales se encuentran la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarme, las sanciones y la imposición de la paz (Ghali, 1992).

Uno de estos mecanismos es la *diplomacia preventiva*, Michael Lund (1996, pág. 160-163) atribuye el término a Dag Hammarskjöld, segundo Secretario General de la ONU, cuando en 1960 en el contexto de la Guerra Fría, hace un llamado a evitar el escalamiento del conflicto entre las dos superpotencias a través de acciones preventivas que impidieran la transformación de conflictos políticos en conflictos armados. Más recientemente, el concepto se ha aplicado a una amplia gama de actividades, objetivos y políticas, incluyendo diálogos de resolución de conflictos pueblo a pueblo, mediación en la prevención de crisis internas, la desescalada y terminación de la guerra, la construcción de la democracia, el desarrollo económico e incluso en la preservación del medio ambiente.

La necesidad de ampliar y mejorar la práctica de la diplomacia preventiva se ha escuchado desde prácticamente todos los rincones del mundo posterior a la Guerra Fría, como por ejemplo, durante la administración Clinton, su política exterior estaba delineada por una nueva diplomacia que pudiera anticipar y prevenir crisis, haciendo mayor énfasis en herramientas como la mediación (Stedman 1995, pág. 14-20). También, desde organizaciones multilaterales regionales como la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, que en la Carta de París (1990) compromete a Europa a buscar nuevas formas de cooperación y prevención de eventuales conflictos, a través de medios políticos; y la Organización para la Unidad Africana (OUA), que como predecesor de la

Unión Africana estableció nuevos mecanismos que tienen, como objetivo principal, la anticipación y la prevención de conflictos.

Finalmente, las organizaciones no gubernamentales (ONG) terminan en la primera línea de los esfuerzos de ayuda humanitaria que intentan paliar las consecuencias de los fracasos en la prevención (Jentleson 1996, pág. 6). Además se encuentran aquellas asociaciones de élite, think tanks y académicos, que han sido emisores de los estudios sobre prevención de conflictos y participan en la creación de dos grupos de acción: la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Violentos y el Consejo sobre Relaciones Exteriores para el Centro de Acción Preventiva.

Pero quizás las principales invocaciones de este mecanismo han surgido en el seno de las Naciones Unidas. En Enero de 1992 el Consejo de Seguridad invitó al Secretario General, Boutros Boutros-Ghali a realizar “un análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente la capacidad de Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, así como en las operaciones de imposición y mantenimiento de la paz” (Ghali 1992, pág. 15), este informe sería titulado Un Programa de Paz. El documento de posición del Secretario General estaba encaminado a dar respuesta a un nuevo tipo de conflictos intraestatales donde generalmente participan no sólo ejércitos regulares, sino también milicias y civiles armados con escasa disciplina y estructuras de mando mal definidas. Donde además los civiles son las principales víctimas y las situaciones de emergencias humanitarias ocupan las principales líneas del conflicto (Ghali 1992, pág. 16).

Por su parte, una forma de abordar la diplomacia preventiva desde la óptica teórica es utilizando el neoliberalismo institucional. Esta teoría de las Relaciones Internacionales propuesta por Robert Keohane y su colega Joseph Nye en la década de los 80, permite analizar la configuración de normas internacionales a partir de la intención de los Estados de regular los comportamientos y facilitar espacios para la cooperación e incluso la integración.

Como se mencionó anteriormente, este instrumento ha marcado las acciones de política exterior de algunos Estados y organismos internacionales, a través del establecimiento de espacios para la negociación, la mediación, el arbitraje y la conciliación. Aquí, elementos específicos de la teoría del neoliberalismo institucional como el factor de la cooperación, el rol institucional y la anarquía como principio ordenador del sistema internacional, permiten comprender determinadas posiciones de actores estatales y supraestatales frente a unos procesos de dependencia que generan escenarios de cooperación no solo coyunturales sino sostenidos en el tiempo (Salomón 2001, pág. 22).

Sin embargo, esto no siempre ha funcionado así. Con motivo del centenario de la primera Conferencia Internacional de la Paz, el sucesor de Boutros-Ghali, el Secretario General de la ONU Kofi Annan, realizó una intervención en La Haya a comienzos de 1999 en la que señalaba, cómo el mundo no podía continuar mirando sin consenso las violaciones de derechos humanos o las masacres en masa cuando existen acciones efectivas que podían prevenir el futuro de Kosovo y el Timor Oriental. En palabras del Secretario General:

Ha existido una tendencia lamentable dentro de Consejo de Seguridad de no querer involucrarse en los esfuerzos para mantener la paz y la seguridad internacionales. El caso de Kosovo ha puesto de relieve el hecho de que los Estados miembros y las organizaciones regionales a veces toman medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad por la falta de consenso. Los Estados miembros de las Naciones Unidas deberían ser capaces de encontrar un terreno común en la defensa de los principios de la Carta y encontrar la unidad en la defensa de nuestra propia humanidad (...) Lo más preocupante, en mi opinión, ha sido la incapacidad de los Estados de reconciliar los intereses nacionales cuando disponemos de herramientas para el mantenimiento de la paz que no discriminan. (Declaración de Kofi Annan, Mayo 18 de 1999).

El presente capítulo precisamente pretende analizar la evolución del concepto de diplomacia preventiva dentro de las directrices de la Organización de las Naciones Unidas, con el fin de comprender los instrumentos sobre los cuales se formula y las razones que subyacen en el desenlace de la crisis kosovar. En particular, se considera el modo en el que ONU adoptó una visión multidimensional de seguridad, luego del fin de la Guerra Fría y, en consecuencia, de la necesidad de incorporar todo un aparato institucional para las medidas de mantenimiento y construcción de la paz.

1.1 Definiendo las herramientas de diplomacia preventiva de la ONU

Para la utilización del concepto de diplomacia preventiva en este trabajo se tomará la definición dada por el informe Un Programa de Paz de la ONU (1992, pág. 21), en el que se entiende por diplomacia preventiva a “las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan”.

La conceptualización óptima de la diplomacia preventiva es aquella que se centra en la ejecución de objetivos de tipo cortafuegos, es decir, tomar la acción diplomática necesaria dentro de un marco de tiempo limitado para evitar ciertas crisis o guerras que parecen inminentes (Jentleson 1996, pág. 8). Este tipo de diplomacia se basa en un marco de tiempo de corto y mediano plazo, no necesariamente inmediato pero tampoco una cuestión de relaciones permanentes o de larga duración.

Así mismo, un punto de definición de este concepto está en relación con los instrumentos y estrategias incluidas en la caja de herramientas de la diplomacia preventiva. El punto general es que se incluyen tanto medidas coercitivas como aquellas no coercitivas. El informe Un Programa de Paz de la ONU (1992, pág. 12-53), identifica explícitamente el despliegue preventivo de fuerzas militares como una de las estrategias contenidas en la definición de la diplomacia preventiva. Otros esfuerzos para definir el término han tratado de confinarlo a "interacciones no violentas que llevan a un diálogo constructivo entre adversarios, excluyendo explícitamente el uso de las fuerzas armadas" (Thompson y Gutlove 1994, pág. 5).

Así pues, las acciones de diplomacia preventiva en el seno de las Naciones Unidas según este informe, pueden estar en “función del Secretario General, personalmente o mediante funcionarios superiores u organismos especializados y programas, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, así como de las organizaciones en cooperación con las Naciones Unidas” (Ghali 1992, pág. 25). Dicha organización cuenta con una serie de

herramientas dirigidas a la creación de confianza, el aseguramiento de una alerta temprana, la creación de misiones de investigación oficiosas u oficiales, así como la posibilidad de incorporar un despliegue preventivo, y en determinadas situaciones, zonas desmilitarizadas.

a. Medidas para consolidar la confianza

Este primer punto se hace esencial junto con las acciones de buena fe para reducir la probabilidad de conflictos entre Estados. Las medidas de fomento o consolidación de confianza entre los Estados soberanos también incluye la existencia y aumento de intercambios con representantes de la organización, el intercambio sistemático de misiones militares, medidas que fomenten la libre circulación de la información, la formación de centro regionales o subregionales, así como la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos (Ghali 1992, pág. 25).

b. Investigación de los hechos

Las acciones preventivas deben basarse principalmente en el conocimiento oportuno y preciso de los hechos. A través de labores de recopilación de información, la ONU procede a comprender y analizar los acontecimientos o tendencias a nivel mundial, abordando tanto los antecedentes económicos y sociales como los factores políticos que precisan el desarrollo de un potencial conflicto (Ghali 1992, pág. 26). Las Misiones de investigación de las Naciones Unidas son misiones destinadas a descubrir los hechos de manera integral, objetiva e imparcial.

c. Alerta temprana

Este otro punto consolidado en el Programa de Paz hace referencia a la red de sistemas de alerta temprana con las que cuenta la organización en situaciones de “amenazas ambientales, riesgo de accidentes nucleares, desastres naturales, movimientos masivos de la población, brotes de violencia, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades” (Ghali 1992, pág. 26). Debido a la particularidad de algunos escenarios, se hace indispensable la estrecha cooperación de distintos organismos especializados de la ONU, así como también de las organizaciones e instrumentos regionales que cumplen una

función esencial en la identificación temprana de una anomalía o los primeros brotes de una crisis.

d. Despliegue Preventivo

Este punto hizo necesario la elaboración de planes que justifiquen un despliegue de fuerzas en determinada crisis, enumerándose situaciones de crisis nacional a petición del gobierno o de las partes en cuestión, en las controversias entre Estados cuando se hace petición de la presencia de la ONU en ambos lados de la frontera, así como en crisis al interior de un país si el gobierno lo pidiera o todas las partes estuvieran de acuerdo, respetando la soberanía de los Estados (Ghali 1992, pág. 27). Así mismo, la asistencia humanitaria imparcial y la ayuda para el mantenimiento de la seguridad permiten una mayor protección de civiles en la zona.

e. Zonas desmilitarizadas

El Programa de Paz (1992) identifica que como norma, “hasta ahora se han establecido zonas desmilitarizadas por acuerdo entre las partes al concluir un conflicto”. Estas son áreas en la que los tratados o acuerdos entre las naciones, potencias militares o grupos contendientes prohíben instalaciones, actividades o personal militar. Se encuentra a menudo a lo largo de una frontera establecida o frontera entre dos o más países (Ghali, 1992, pág. 28). Muchas zonas desmilitarizadas se consideran territorio neutral porque no se permite que ninguna de las partes tenga su control, incluso para la administración fuera de combate.

Al igual que Boutros Boutros-Ghali, el Secretario General Kofi Annan, también asignó un lugar especial para la diplomacia preventiva dentro de la organización. En 2001, propuso adecuar el nombre de "diplomacia preventiva" a las "acciones preventivas" que debía efectuar la organización. Para él, la diplomacia preventiva se vio especialmente favorecida por los Estados miembros como un medio para prevenir el sufrimiento humano

y como una alternativa frente a las costosas operaciones político-militares requeridas en escenarios de post-conflicto (Ododa 2012, pág. 61-81).

Kofi Annan subrayaba que si bien la diplomacia es un medio que ha probado tener éxito en la prevención de conflictos en determinados escenarios, la experiencia de las Naciones Unidas en los últimos años ha demostrado la necesidad de otras formas de acción que pueden tener resultados preventivos útiles (Ododa 2012, pág. 61-81). Como por ejemplo, el anteriormente señalado despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva y la consolidación la paz preventiva, que implican el consentimiento del gobierno o las partes en cuestión, así como de una amplia gama de acciones en materia de buena gobernanza, derechos humanos y desarrollo económico y social.

Debido a que el compromiso de la ONU en la DP se basa en la intervención, es de suma importancia reafirmar dos principios fundamentales del derecho internacional relativos a la diplomacia preventiva que si no se siguieran anularía los esfuerzos. En primer lugar, está la prohibición del uso de la fuerza. Una característica central del sistema jurídico internacional moderno es el intento de normativa para controlar el uso de la fuerza (Brownlie 1998, pág. 125). Aunque el Artículo 2 (4) de la Carta de la ONU (1945) prohíbe "la amenaza o el uso real de la fuerza", la Carta elabora un sistema de medidas económicas, políticas y militares coercitivas en caso de quebrantamiento de la paz, pero el monopolio del uso real de la fuerza se establece únicamente a dos excepciones: el derecho individual o colectivo a la autodefensa en el artículo 51 y las medidas autorizadas por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 53.

En segundo lugar, se encuentra la solución pacífica de controversias. En consideración con el derecho internacional moderno, el artículo 2 (3) de la Carta de las Naciones Unidas obliga a los Estados miembros a "resolver sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que la paz y la seguridad internacional, no estén en peligro"; y el Capítulo VI de la Carta está completamente dedicado a este fin

(Brownlie 1998, pág. 127). Sin embargo, y como se estableció anteriormente, los medios pacíficos y preventivos no pueden limitarse a los del capítulo VI.

Igual de importante en la evolución y adaptación de la diplomacia preventiva a los escenarios contemporáneos, se encuentra el aporte de la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Violentos, que publicó numerosos libros y artículos, junto con su informe final Comisión Carnegie de 1997. Una de sus principales contribuciones fue desarrollar una distinción conceptual y práctica entre la prevención operacional y estructural. En primer lugar, la prevención operativa se refiere a aquella acción tomada para detener la inminente violencia; por su parte, la prevención estructural habla de las tareas a largo plazo, de los cambios en el subyacente escenario político, económico y social que pueden conducir a la violencia (Babbit 2012, pág. 25-53). Esta distinción será utilizada en este estudio, como uno de los instrumentos para evaluar el grado de éxito de los esfuerzos de prevención por parte de la ONU.

La diplomacia preventiva como herramienta para la prevención de conflictos a menudo requiere un enfoque multinivel que se basa en los recursos y habilidades de diferentes actores. Por esto, es raro que una institución o Estado que actúe en forma aislada sea suficiente para convencer, disuadir o permitir que las partes en conflicto elijan los medios no violentos para resolver su disputa. Sin embargo, se entiende que una institución como la ONU tiene los instrumentos para anclar el esfuerzo. Precisamente la literatura sobre la mediación y el establecimiento de la paz, establece la necesidad de la participación de un actor principal para evitar que múltiples intervenciones actúen con propósitos cruzados y socaven cualquier posibilidad de éxito (Babbit 2012, pág. 25-53).

Sin embargo, en este trabajo se propondrá ahondar en los desafíos propios de las agencias de la ONU a la hora de manejar y contrarrestar la crisis desencadenada en Kosovo entre 1998 y 1999. En los Balcanes, donde las fronteras internacionales se mostraron porosas y el control estatal deficiente, los buenos oficios internacionales, las llamadas a

diálogos, las negociaciones entre partes, así como la aplicación de sanciones, no tuvieron en su mayoría un correcto desenlace (Opiyo 2010, pág. 11).

De acuerdo con la Carta de la ONU, si los medios pacíficos fallan, se deben utilizar las medidas previstas en el Capítulo VII, sobre la decisión del Consejo de Seguridad, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional en cara a "cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" (Naciones Unidas, 1945: Art 39). Pero es allí donde surgen los cuestionamientos sobre la capacidad de los instrumentos sobre los cuales se forjó la más grande asociación interestatal, y sobre la viabilidad y el éxito que realmente tienen los medios para el arreglo pacífico de controversias, dejando la duda acerca de ¿qué tan efectivos son los instrumentos contemporáneos de prevención con los que estos cuentan?, y más importante aún, ¿se puede hablar de la gestión de una diplomacia preventiva en los Balcanes, puntualmente en Kosovo?

2. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO EN KOSOVO: LA LUCHA POR LA AUTODETERMINACIÓN DE UN PUEBLO

Una vez estudiado el proceso de evolución que ha tenido la diplomacia preventiva y los instrumentos contemporáneos con los que cuenta, en este segundo capítulo se hará un recuento histórico de los acontecimientos que desataron la crisis kosovar a fin de rastrear la participación de terceros en la gestión y el manejo de la crisis. Es muy importante establecer la historia de Kosovo, en el contexto de los Balcanes y en el marco de una Europa más amplia. Así mismo, es importante señalar algunos de los principales argumentos que han acompañado el proceso de independencia de Kosovo. El más destacado de ellos es la cuestión del derecho a la autodeterminación, invocado por los albaneses de Kosovo, en contraposición al derecho de la integridad territorial de los Estados, invocado por Serbia.

Conocer los antecedentes del conflicto permitirá además entender por qué las herramientas de diplomacia preventiva empleadas por la ONU se desarrollaron de una

manera particular y no tuvieron el desenlace esperado frente a las demandas de las partes en conflicto, evidenciará cómo diferentes factores políticos, militares, socio-económicos e incluso geográficos influyeron en la manera como estas políticas se desarrollarían en la región.

Yugoslavia era una nación nacida de las cenizas de la Primera Guerra Mundial, creada a través de la fusión de las regiones de Eslovenia y Croacia, en su mayoría de población católica, con los reinos orientales ortodoxos de Serbia y Montenegro. Dentro de esta nueva nación estaba el territorio de Bosnia, étnica y religiosamente dividida entre croatas católicos, serbios ortodoxos y musulmanes eslavos. En el sur de Yugoslavia se encontraba la región de Kosovo, una reciente adición de Serbia, que contenía una población mayoritariamente musulmana, que hablaba albanés (Ver gráfico 1).

Gráfico 1. Mapa de Yugoslavia 1945-1989



1. Yugoslavia, 1945-1989

Fuente: (Mertus 1999, pág. 75).

El hecho de que la esquina sur occidental de la República de Serbia dentro de la antigua Yugoslavia estuviera habitada predominantemente por albaneses étnicos se convirtió en un problema político inmediatamente después de la muerte de Tito en mayo de 1980. La ausencia del hombre que había unificado una federación étnicamente diversa

desembocó en un sistema descentralizado con medidas de autogobierno para las seis repúblicas de Yugoslavia (Eslovenia, Serbia, Croacia, Bosnia, Montenegro y Macedonia), así como para la provincia serbia de Kosovo.

La desintegración de Yugoslavia iniciaría en mayo de 1991, cuando Croacia y Eslovenia declararon su independencia del gobierno central dominado por Serbia en Belgrado. En los hechos, esto fue seguido por una guerra de diez días y la posterior retirada del ejército yugoslavo. El colapso del comunismo en Europa del Este también debilitó el elemento que había mantenido juntos los diversos grupos étnicos, mutuamente antagónicos, del antiguo bloque soviético, y el deseo de Serbia de una patria reunificada desembocó en el surgimiento de un movimiento nacionalista (Judah 2008, pág. 116). Este mismo año el líder serbio Slobodan Milosevic llegaría al poder en Yugoslavia a través del nacionalismo suscitado por la sensación generalizada de privación económica y del maltrato albanés contra los serbios.

Milosevic había hecho buena lectura de la situación en el país y en el mundo también. El comunismo se estaba muriendo, pero Milosevic sabía que al jugar la carta nacionalista podía asegurarse ante la caída del comunismo. Al apostarle al tema de la situación de los serbios en Kosovo, Milosevic adquirió una popularidad extraordinaria entre los serbios (Judah 2008, pág. 118). Pero donde calculó mal fue en su intención de dominar Yugoslavia. Las acciones de Milosevic lo propulsaron rápidamente hacia el poder y popularidad, pero al haber despojado a Kosovo de su autonomía y el uso de tanques para hacerlo, esto se tradujo en miedo esparcido a otros lugares lo que a su vez alimentó el auge del nacionalismo en otras regiones del país (Mertus 1999, pág. 236).

En 1992 Bosnia cayó en guerra también. Su capital Sarajevo fue sitiada por las fuerzas serbias hasta finales de 1995. Aproximadamente 100.000 personas murieron, incluyendo uno de los episodios más sangrientos que fue el asesinato de más de 7.000 hombres y niños musulmanes bosnios, tras la caída de la ciudad de Srebrenica al oriente país (Mertus 1999, pág. 238). Este fue un evento trascendental y su importancia en el

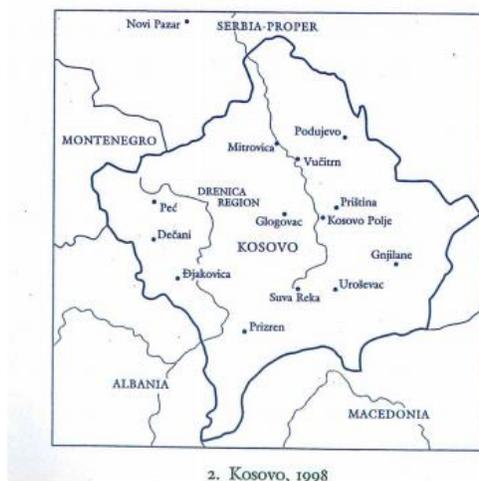
cambio del curso de la historia en Kosovo no había sido ampliamente considerada. El hecho de que esta masacre ocurriera en una zona que el Consejo de Seguridad de la ONU se había comprometido a proteger se grabó en la conciencia de occidente y en parte ayuda a entender por qué en 1999, los líderes occidentales estaban dispuestos a actuar con rapidez para bombardear Serbia a causa de Kosovo, temerosos de que algo así fuera a suceder de nuevo.

2.1 Kosovo dentro de la República Federal de Yugoslavia

La guerra en Kosovo marcó un cambio importante en las discusiones de política exterior y en las concepciones internacionales de intervencionismo. Generalmente, la mejor opción para hacer frente a los conflictos étnicos y la lucha civil es fortalecer las capacidades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas así como el desarrollo de estrategias de prevención a través de organizaciones regionales como la Organización para la seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, la importancia de la crisis de problema en Kosovo radica en que, como se expondrá a continuación, el desarrollo del conflicto contrario a los intentos de la comunidad internacional por disipar la crisis a través de una diplomacia preventiva, generando una escalada mayor del mismo.

Los serbios consideraban a Kosovo como la cuna de su cultura, de su religión y de su identidad nacional, por lo que desde la primavera de 1996 en adelante, el peligro de guerra entre los insurgentes albano kosovares y las fuerzas de la República Federal de Yugoslavia (RFY), en ese momento conformada por las Repúblicas de Serbia y Montenegro, aumentó paulatinamente hasta materializarse en 1998, no solo en el territorio de Kosovo sino a nivel regional (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Mapa de Kosovo 1998



Fuente: (Mertus 1999, pág. 83).

Bajo la Constitución de 1974 de la antigua Yugoslavia, Kosovo era una provincia autónoma de Serbia dentro de Yugoslavia. Esto significaba que Kosovo era casi como una república, con sus propias autoridades de gobierno, sus escuelas, universidades, hospitales y bancos con lengua albanesa. Incluso tenía su propio asiento en la presidencia colectiva del gobierno federal de Yugoslavia. Por lo que los albaneses de Kosovo tenían la expectativa de que siempre serían capaces de disfrutar de una importante autonomía.

Sin embargo, Slobodan Milosevic sería el encargado de despojar lo que quedaba de la autonomía política de Kosovo en 1989. El fin de la autonomía de Kosovo fue recibido con numerosas protestas violentas por parte de los albaneses, pero con el tiempo estas fueron oprimidas (Judah 2008, pág 125). Durante dichos disturbios miles de policías serbios llegaron a la provincia y se inició una represión generalizada, a través de arrestos y encarcelamientos, junto con nuevas leyes y decretos que permitieran completar la integración definitiva de Kosovo a Serbia (Judah 2008, pág. 127).

Durante años, pocas noticias se filtraron fuera de la provincia, no porque no era accesible, sino que lo que pasaba ahí no podía competir en términos de prensa con lo que estaba sucediendo en otros lugares de la región. Sin embargo varias fechas y eventos

importantes deben tenerse en cuenta. La primera es el 23 de diciembre de 1989, que vio la fundación de la Liga Democrática de Kosovo (LDK) con Ibrahim Rugova a la cabeza. El partido, que era realmente un movimiento político de base amplia, absorbió rápidamente a los ex miembros del Partido Comunista y se convirtió en el principal foco de oposición al gobierno serbio desde entonces y hasta la guerra de Kosovo en 1998 (Troebst 1998 pág. 30).

El 2 de julio de 1990, 114 de los 123 miembros albaneses del parlamento de Kosovo que habían votado bajo imposición para extinguir la autonomía de Kosovo, emitirían su voto para posicionar a Kosovo como una república en igualdad de condiciones que las otras seis repúblicas yugoslavas (Troebst 1998, pág. 32). Aunque el Parlamento serbio votó para anular este acto, el 7 de septiembre los diputados kosovares, se reunieron en secreto en Kacanik para votar a favor de una constitución para su república. En este punto, la independencia no estaba en la agenda, ya que, aunque la guerra había comenzado, Yugoslavia todavía existía.

Pero no fue hasta el 21 de septiembre de 1991, que se declararía la independencia, una decisión confirmada por primera vez por un referéndum y considerada ilegal por las autoridades serbias, pero que finalmente se ratificó en el Parlamento el 9 de octubre del 1991 (Judah 2008, pág. 65). Para mayo del siguiente año, los albaneses de Kosovo celebraron las primeras elecciones presidenciales y del parlamento, estas fueron unas elecciones extrañas porque, aunque ilegal a los ojos de los serbios, éstos no hicieron nada para impedir las. Hubo dos buenas razones para ello. La primera es que Ibrahim Rugova, en cabeza de la Liga Democrática de Kosovo, había abrazado una filosofía de no violencia, y la segunda que, simultáneo a estos eventos el sitio de Sarajevo estaba empezando (Judah 2008, pág. 20).

Los albanos kosovares por su parte, estaban horrorizados por la limpieza étnica y las guerras que se estaban llevando a cabo en Croacia y Bosnia, y al no tener los medios para defenderse, sintieron que la estrategia de Rugova de no hacer nada era la más adecuada

para el momento (Judah 2008, pág. 76). En un comunicado a la Liga Democrática de Kosovo (1992), Rugova declaró:

No estamos seguros de qué tan fuerte es en realidad la presencia militar serbia en la provincia, pero sí sabemos que es abrumadora y que no tenemos nada para enfrentar los tanques y demás armamento moderno en manos serbias (...) No tendríamos ninguna posibilidad de resistir con éxito a su ejército. De hecho, los serbios esperan un pretexto para atacar a la población albanesa y empezar la limpieza hacia afuera. Creemos que es mejor no hacer nada y seguir con vida que ser masacrados (Judah 2008, pág., 76).

La estrategia adoptada por Kosovo fue tomada con amplia tranquilidad por Milosevic, quien ya estaba luchando en Croacia y Bosnia. La decisión de Serbia fue mantener a la provincia bajo su cuidado y su componente más visible fue la educación, instaurando en los estudios de primaria y secundaria de los colegios cátedras del pasado histórico y cultural serbio dictadas en serbio (Judah 2008, pág. 78). Durante este período un gran número de albanos kosovares migraron al extranjero, sobre todo porque había pocas oportunidades de trabajar en Kosovo, donde los serbios tenían ahora el control total y los trabajos importantes, en administración y servicios públicos, estaban acaparados por ellos.

2.2 Segunda parte del conflicto: la caída de Serbia

La guerra de Kosovo se intensificó con la lucha entre el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), la Ushtria Clirimtare e Kosoves (UCK), y las fuerzas serbias. Para diferentes autores, el Ejército de Liberación de Kosovo figura como una de las organizaciones militares más exitosas de la historia, no por su capacidad militar ya que no ganó ninguna batalla, sino más bien al haber sido capaz de beneficiarse de la OTAN para ganar la guerra por ellos.

Los orígenes del ELK estuvieron rodeados de misterio, su ascendencia yace en una red de pequeños grupos marxistas-leninistas que se abrían paso en la provincia. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial las autoridades de Kosovo habían ocasionalmente desarticulado pequeños grupos subversivos dedicados a separar Kosovo de Serbia y

Yugoslavia. Uno, por ejemplo, fue fundado por Adem Demaçi, un hombre que entre 1958 y hasta su liberación final en 1990, paso 28 años en prisión (Judah 2008, pág. 109). Él pasó a ser conocido como el Nelson Mandela de los Balcanes y sirvió de inspiración para generaciones de jóvenes nacionalistas albaneses de Kosovo que siguieron su estela.

Luego de su fundación en 1993, el ELK comenzó a atraer una generación completa de activistas. Dos de los más notables fueron Hashim Thaci, quien se convirtió el jefe político del ELK durante la guerra y en primer ministro de Kosovo cuando se declaró la independencia, y Raush Haradinaj, quien se convirtió en uno de los líderes más importantes de la ELK en tiempos de guerra y en primer ministro, antes de dimitir en 2005 para responder ante las acusaciones de crímenes de guerra frente al tribunal de guerra de la ONU en La Haya (Judah 2008, pág 112).

Política y estratégicamente, dos eventos claves cambiarían el curso de Kosovo. El primero se dio en noviembre de 1995 con el acuerdo de paz de Dayton que puso fin a la guerra de Bosnia (Judah 2008, pág. 130). Como consecuencia de esto, se dieron fuertes sanciones internacionales contra la entonces República Federal de Yugoslavia, compuesta por Serbia y Montenegro, y por lo tanto, la Unión Europea reconoció este Estado que había nacido en 1992, como sucesora de la antigua Yugoslavia de seis repúblicas. Dayton fue sobre Bosnia pero también marcó el final de las hostilidades entre Serbia y Croacia, y aunque Kosovo no fue un tema en Dayton, a partir de ese momento la opinión internacional comenzó a girar a su favor.

Posteriormente algo inesperado sucedió en la primavera de 1997, Albania cayó en completa anarquía. Esto sucedió cuando la pirámide financiera o "Ponzi", que tenía el aval de los funcionarios del gobierno, llegó a sus extremos y colapsó. En el caos que siguió, el gobierno del presidente Sali Berisha perdió el control luego de que los socialistas de la oposición movilizaran un levantamiento desde el sur, en el que en medio de la anarquía las armerías de las zonas fueron simplemente abandonadas por las fuerzas militares albanesas y saqueadas por estos movimientos. De repente, cientos de miles de armas estaban

disponibles, era como dijo Ramush Haradinaj, “algo así como un eufemismo, una situación que había creado buenas condiciones para nosotros en términos de suministros” (Judah 2008, pág. 131).

En el invierno de 1997 y 1998 la provincia de Kosovo se convirtió en una de las zonas más propensas a una crisis violenta en Europa. A partir de noviembre de 1997, el ELK, con una fuerza estimada de varios cientos de combatientes, aumentó el número de ataques y asesinatos de funcionarios serbios y policías, frente a lo cual el régimen respondió con violencia policial, juicios y condenas a largo plazo. En enero de 1998, *The Economist* describe Kosovo “el barrio más difícil de Europa”:

No se cruza ninguna frontera para ir desde Belgrado a Pristina, pero al acercarse a la ciudad un policía revisará su pasaporte. Si llega en un día ventoso, la basura sin recoger se arremolinara sobre usted. No hay colectores de basura en la zona, sólo la policía, que pasan sus días vigilando los autos al azar, extrayendo 'multas' por delitos de facto. En los pueblos de los alrededores de Pristina es peor, los policías hostigan rutinariamente y en ocasiones torturan habitantes, que responden con ardiente odio. Esto, sin duda, es el lugar más sombrío en Europa, el crisol de su próxima guerra (*The Economist* 1998, Blogs).

A comienzos de 1998, las Unidades Especiales de Lucha contra el Terrorismo del Ministerio del Interior de la República de Serbia tomaron medidas intensas contra la guerrilla albanesa en la región central de Kosovo, Drenica. Durante casi un mes, más de 80 albaneses, entre ellos mujeres, niños y ancianos, fueron asesinados. Así mismo, el 2 de marzo la policía serbia dispersó brutalmente a una multitud de cientos de manifestantes albaneses en Pristina (Troebst 1998, pág 64). Esto junto con la masacre de Drenica causó que organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales intensificaran sus esfuerzos por facilitar una solución no violenta al conflicto de Kosovo.

Por su parte, el líder kosovar Ibrahim Rugova, exigió unos días más tarde la independencia absoluta para Kosovo. Los albaneses de Kosovo llevaron a cabo unas elecciones presidenciales en las que Rugova sería elegido nuevamente; sin embargo, además de ser rechazadas y acusadas de ilegales por Serbia, éstas se tradujeron en una intensificación mayor de las hostilidades por parte de Belgrado.

En abril del mismo año, el 95 por ciento de los serbios votaron a través de un referéndum contra cualquier intervención internacional en Kosovo. Como respuesta, el grupo de contacto para la antigua Yugoslavia, con excepción de Rusia, estuvo de acuerdo en imponer más sanciones contra Yugoslavia, pero las sanciones nunca se aplicaron con eficacia (Mertus 1999, pág. 232). Al contrario, el número de personas desplazadas de Kosovo llegaba aproximadamente a cien mil a mediados de 1998, y el ELK ya se hacía con un tercio del territorio de Kosovo. Esto significó un fuerte golpe para los intentos de diplomacia preventiva de la ONU ya que el Estado soberano del cual seguía siendo parte la provincia de Kosovo, dejaría de reconocer la participación de la organización en cualquier actividad diferente a las de ayuda humanitaria.

A pesar de que los observadores de derechos humanos en la región informaban de los ataques deliberados de las autoridades serbias contra civiles, las mediaciones y negociaciones diplomáticas por parte de occidente no lograban mayor avance. Una de ellas estuvo en manos del enviado estadounidense Richard Holbrooke quién inició una diplomacia itinerante que dio lugar a que el presidente de Yugoslavia, Milosevic, invitara a Ibrahim Rugova a unas conversaciones de paz (Mertus 1999, pág. 281). Sin embargo, mientras se daban estas conversaciones, la lucha en Pristina continuó e incluso se acrecentó. En ese momento, Francia y Gran Bretaña tampoco lograron reunir la voluntad de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU en sus esfuerzos para redactar una resolución que lograra un alto el fuego.

Para entonces, diferentes emociones alcanzaban las filas del ELK, aunque el miedo era una de ellas, la euforia era más fuerte, sobre todo cuando el ELK comenzó a tener el control total de la región central de Drenica (Judah 2008, pág. 139). En el oeste, eran cada vez más los jóvenes que comenzaron a caminar por las montañas a Albania para recoger armas, y en la diáspora más y más gente comenzó a identificarse con las filas del ELK.

Durante este periodo, muchos civiles serbios y personas no albanesas huyeron de estas áreas o fueron ‘étnicamente limpiados’, y diferentes misiones diplomáticas iban y

venían sin solución alguna. El conflicto estaba alcanzando para entonces su punto máximo y ningún tipo de intervención parecía ser lo suficientemente fuerte para contrarrestarlo. Sin embargo, es necesario examinar más a fondo como se fue dando esta intervención paralela a los hechos, para poder identificar las debilidades en un escenario que estaba enfrentándose a un efecto dominó de inestabilidad política y social.

3. PRIMERAS SEÑALES DE DIPLOMACIA PREVENTIVA EN KOSOVO: INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

Hasta el acuerdo de Paz de Dayton de noviembre de 1995, la respuesta de Kosovo al régimen de apartheid serbio no fue violenta. Sin embargo, un proceso de radicalización entre la generación más joven de los albanos kosovares produjo un movimiento estudiantil masivo, así como un pequeño, pero eficiente, pie militante. Como se señaló anteriormente, desde otoño de 1997 las tensiones interétnicas en Kosovo habían ido en aumento rápidamente, y en marzo de 1998, la situación en Kosovo estaba particularmente volátil.

Los primeros intentos para internacionalizar el problema de Kosovo se remontan a la primavera de 1992, cuando comenzó la guerra en Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, cuando Belgrado detuvo el relativo interés de terceros respecto a la situación de Kosovo a mediados de 1993, el problema fue eliminado de la agenda internacional (Troebst 1998, pág. 32-77). En consecuencia, el Acuerdo de Paz de Dayton no se ocupó de Kosovo. Las tácticas de resistencia no violenta de los albanokosovares a la opresión serbia fueron interpretadas por los europeos y los estadounidenses como una garantía de que no se escalaría hacia un conflicto armado.

Sin embargo, desde el otoño de 1997 en adelante prácticamente todos los jugadores internacionales expresaron una profunda preocupación por lo que estaba pasando en Kosovo (Troebst 1998, pág. 32-77). Este interés revitalizado sobre Kosovo en la esfera diplomática fue acompañado por una intensificación de las actividades de las ONG por prevenir el escalamiento del conflicto. El resultado fue un número considerable de

recomendaciones políticas y un relativo grado de coordinación entre los actores internacionales.

No obstante, esta diplomacia no impidió el estallido de la “guerra interétnica” en marzo de 1998 en Kosovo. Desde entonces las perspectivas para prevenir una crisis violenta y más aún, para un proceso de paz sostenible en Kosovo se hicieron más sombrías. Entre los procesos iniciados por la comunidad internacional para mediar la situación en Kosovo se encuentran las reuniones dirigidas por la ONG católica Comunità di Sant'Egidio (Troebst 1998, pág. 32-77), las cuales a pesar de resultar en un acuerdo firmado por Rugova y Milosevik el 1 de septiembre de 1996, no tuvo muchas consecuencias prácticas. Factores como la profunda fragmentación de las élites políticas en Belgrado, la fragmentación dentro de la oposición nacionalista y las acciones del ELK, empezaban a vislumbrar los impedimentos estructurales frente a cualquier diálogo.

Hasta el momento ningún proceso de internacionalización, ya sea una conferencia internacional sobre Kosovo, la mediación oficial de terceros en las negociaciones bilaterales o la facilitación activa para un diálogo, podía con los impedimentos de la República Federal de Yugoslavia. En la opinión de Belgrado, la cuestión de Kosovo era un asunto puramente interno de Serbia, que no permitía la injerencia de organismos internacionales o de otros gobiernos.

Por su parte, Estados Unidos adoptó una política de sanciones contra Serbia, mientras que los europeos apostaron por una ayuda financiera a Belgrado a cambio de un “comportamiento decente” (Troebst 1998, pág. 32-77). Aunque existían diferencias en las tácticas, había acuerdo en la comunidad internacional con relación a la resolución final del conflicto de Kosovo: ningún cambio unilateral de las fronteras internacionales.

Desde finales de 1997, el Grupo de Contacto de Bosnia-Herzegovina, los Estados Unidos, Alemania y Francia, la OSCE, así como la Unión Europea adoptaron diferentes iniciativas respecto a Kosovo. Prácticamente toda la comunidad internacional acordó

trabajar el difícil tema de la educación como primer punto de la agenda en las conversaciones entre albaneses y serbios, y enfrentar la crisis humanitaria a través de los organismos subsidiarios (Troebst 1998, pág. 32-77). Sin embargo, a comienzos de 1998 ninguno de los actores internacionales mencionados había formulado una política concreta que pudiera lograr un acuerdo entre las partes. Los esfuerzos internacionales de mediación, por lo tanto resultaron en acciones incoherentes, fragmentadas y carentes de un concepto.

Así mismo, un considerable número de organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras intentó intervenir en Kosovo antes y durante el estallido de la guerra en 1998. Los principales esfuerzos estaban dirigidos a las preocupaciones humanitarias, proporcionando ayudas a hospitales y escuelas, así como la creación de proyectos orientados a problemas específicos, como los programas de alfabetización en los pueblos, ayudas a mujeres cabeza de familia y la gestión del agua potable (Mertus 1999, pág. 298). También se prestó atención a los derechos humanos, sobre todo mediante el seguimiento y la difusión de prácticas irregulares en medios de comunicación internacionales con información de primera mano sobre el terreno (Mertus 1999, pág. 298).

El propósito de este capítulo no es afirmar que existe un patrón de relación entre las actividades de las organizaciones regionales y los Estados o la ONU, ni señalar un tipo de división del trabajo específico para cada actor. Lo que queda claro, sin embargo, es que las instancias regionales en muchos casos poseen cualidades que deben ser utilizadas al servicio de las funciones que cubren la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz e incluso la construcción de la paz durante y después de los conflictos. Las acciones regionales como una cuestión de descentralización, delegación y cooperación con los esfuerzos de las Naciones Unidas se presentan en situaciones como la crisis kosovar no sólo para aligerar la carga en términos de recursos, sino también para intentar contribuir en un sentido más profundo en el consenso de los asuntos internacionales.

3.1 El papel de la ONU en la crisis de Kosovo: ¿diplomacia preventiva indulgente?

Como se expuso anteriormente, la Organización de las Naciones Unidas ha ahondado en sus esfuerzos de llevar a cabo una diplomacia preventiva frente al latente estallido de un conflicto, así como en la escalada y resolución de controversias, entre dos o más Estados o al interior de los mismos. El concepto de la diplomacia preventiva ha demostrado ser controversial. Sin embargo, parece haber consenso en que la DP es una acción política preventiva adoptada por los Estados soberanos y/o un organismo internacional, con el consentimiento de las partes involucradas.

En la práctica de la diplomacia preventiva, la ONU busca identificar, en la etapa más temprana, las situaciones que podrían dar lugar a un conflicto, y posteriormente, intenta a través de la diplomacia eliminar las fuentes de peligro antes del estallido de la violencia. Cuando el conflicto estalla, la ONU lleva a cabo actividades encaminadas a resolver los problemas que causa el desacuerdo y trabaja para restaurar la paz. La labor de la organización ha estado encaminada a ayudar en la construcción de la paz en sus diferentes contextos, incluyendo la reconstrucción de las instituciones y la infraestructura de los países desgarrados por la guerra, y su interés se ha dirigido a las causas profundas de los conflictos, especialmente la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política (Barnett 2007, pág. 16).

Se puede decir que a partir de 1992, las Naciones Unidas empezó a monitorear de cerca la situación de los derechos humanos en Kosovo. Sobre la base de los informes de Tadeusz Mazowiecki, ex Primer Ministro de Polonia y primer Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió recomendar el envío de supervisores a Kosovo, Sandžak y Vojvodina (Troebst 1998, pág. 34).

Paralelamente se mostró el interés de algunos miembros del Consejo de Seguridad de la ONU en la cuestión de Kosovo. En el marco de la división del trabajo entre las Naciones Unidas y la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea en relación con el embrollo de la post-Yugoslavia, Kosovo terminó dentro de la esfera de actividades de esta última organización (Troebst 1998, pág. 35). Sin embargo, cuando la CSCE fue obligada a salir de la República Federativa de Yugoslavia en el verano de 1993, el Consejo de Seguridad de la ONU en su sesión del 9 de agosto, presidida por la embajadora de Estados Unidos, Madeleine K. Albright, se refirió al problema de Kosovo.

Aunque el representante de China subrayó la importancia del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos, y en consecuencia, la cuestión de Kosovo era señalada como un asunto interno de la República Federal de Yugoslavia; con 14 votos a favor, incluyendo el de la Federación Rusa, ninguno en contra y la abstención de China, el Consejo adoptó una resolución pidiendo el retorno de la CSCE a Pristina.

El Consejo de Seguridad señaló que las misiones de la CSCE de larga duración eran ejemplo de la diplomacia preventiva realizada en el marco de la ONU y habían contribuido en gran medida a promover la estabilidad y contrarrestar el riesgo de violencia en Kosovo, Sandjak y Vojvodina, dentro de la República Federal de Yugoslavia. Exhortaba a las autoridades de la RPF a permitir la continuación de las actividades de las misiones de la CSCE, cooperando y garantizando la seguridad de los observadores, así como permitiendo el libre acceso para llevar a cabo sus labores (Resolución 855 Consejo de Seguridad de la ONU, 1993).

En los años venideros, el Enviado Especial de la ONU para Yugoslavia, Thorvald Stoltenberg, era el encargado de informar periódicamente al Consejo de Seguridad sobre los acontecimientos en Kosovo. Según las fuentes oficiales de la organización, en septiembre de 1993, la UNESCO inició en Ginebra la mediación de un acuerdo educativo para los albaneses de Kosovo, un intento que en pocos días se frustró ya que la República

Federativa de Yugoslavia insistió en escoger a Belgrado como sede para tales diálogos (Troebst 1998, pág. 37).

La Asamblea General de las Naciones Unidas mantuvo durante los primeros años de la crisis cinco demandas básicas relativas a la situación de los derechos humanos en Kosovo contenidas en el proyecto de resolución no. A/C.3/52/L.61 del 20 de noviembre de 1997. La Asamblea reprochó con preocupación el uso de la fuerza por parte de la policía serbia contra manifestantes estudiantiles albanokosovares el 1 de octubre de 1997 y hacía un llamado enfático a las autoridades de la República Federativa de Yugoslavia a adoptar todas las medidas necesarias para poner fin a las violaciones de los derechos humanos, haciendo particular hincapié en:

1. Adoptar las medidas necesarias para poner fin de inmediato a todas las violaciones de los derechos humanos contra los albaneses étnicos de Kosovo , incluyendo, en particular , las medidas discriminatorias, detenciones arbitrarias, la violación del derecho a un juicio justo y la práctica de la tortura y otros tratos crueles , inhumanos o degradantes , y revocar toda la legislación discriminatoria, en particular la que ha entrado en vigor desde 1989;
2. Liberar a todos los presos políticos, y cesar la persecución de dirigentes políticos y miembros de organizaciones locales de derechos humanos;
3. Permitir el regreso en condiciones de seguridad y dignidad de los refugiados albaneses de Kosovo a sus hogares;
4. Permitir el establecimiento de instituciones auténticamente democráticas en Kosovo, incluidos el parlamento y el poder judicial, y respetar la voluntad de sus habitantes como la mejor manera de prevenir la escalada del conflicto en ese país;
5. Permitir la reapertura de las instituciones educativas, culturales y científicas de los albaneses étnicos (Proyecto de resolución no. A/C.3/52/L.61, Asamblea General de la ONU, 1997)

De igual manera, este pronunciamiento de la Asamblea General de la ONU instaba a las autoridades de la RFY al diálogo constructivo con los representantes de los albaneses étnicos de Kosovo y a permitir el regreso inmediato de la misión a largo plazo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) en Kosovo.

Algunos delegados como Elisabeth Rehn, ex ministra de Defensa de Finlandia, expresaron ante la Asamblea su preocupación por lo que ocurría en esta parte de los Balcanes y proponían la ejecución de una presencia internacional mucho más fuerte ya que

la situación se hacía cada vez más alarmante (Troebst 1998, pág. 38). Esta evaluación fue compartida por el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, en cabeza de Mary Robinson, que en enero de 1998 expresó la profunda preocupación por el reciente aumento de la violencia y realizó una visita a la zona a principios de marzo, luego de los acontecimientos de Drenica. Robinson declaró “esto es muy preocupante y podría tener un impacto más amplio en toda la región (...) seguimos hablando, tanto en la ONU y en el plano internacional, sobre las lecciones aprendidas, pero en realidad no estamos aprendiendo de las lecciones” (Troebst 1998, pág. 47).

La difusión de los asedios del ejército serbio sobre la población albano kosovar lograron abrir el acceso para que observadores internacionales entraran a monitorear y presenciar la realidad de la situación en Kosovo (CINU 2012, pág 168). Las acciones de dicha misión liderada por William Walker, representante de la OSCE, estuvieron amparadas por las resoluciones 1199 (1998) del Consejo de Seguridad, que buscaba “verificar el mantenimiento del cese al fuego, monitorear los movimientos de fuerza y proveer asistencia en el retorno de refugiados y personas desplazadas” y la Resolución 1203 (1998) en la que “el Consejo de Seguridad endosó la KVM6 (...) y dio luz verde a la misión de verificación de la OTAN”.

Todas estas medidas daban muestra de los esfuerzos de las Naciones Unidas por responder a la crisis y evitar su propagación. No obstante, la intermediación informal de la OTAN encomendada a Richard Holbrooke y los diálogos del representante de la OSCE acogidos a la Resolución 1199 (1998) fueron un total fracaso cuando las negociaciones se dieron unilateralmente con el gobierno serbio (CINU 2012, pág. 168).

En marzo de 1998, la Secretaría de Estado estadounidense insistió en tomar medidas adicionales y menos indulgentes para detener a Belgrado por la represión en Kosovo. Sin embargo, para entonces la diplomacia norteamericana estaba destinada al fracaso, por un lado, contrariaba la idea de independencia de Kosovo, y por el otro, se oponía a la intención de Belgrado de suprimir la insurrección guerrillera dentro de su territorio. Como explica

Balmaceda (2001, pág. 19), “esto condujo a que Estados Unidos reimplantara sanciones contra Belgrado, y contrario a los mandatos de la ONU, se ordenara un aumento de la intervención de la OTAN. A mediados de 1998, la OTAN inicio una serie de maniobras aéreas sobre Albania y Macedonia con la intención de disuadir a Belgrado en su política de represión contra los insurgentes en Kosovo. Paralelamente, los ministros de defensa de la OTAN autorizaron la planificación de bombardeos sobre Yugoslavia y de despliegue de fuerzas terrestres en Kosovo (Balmaceda, 2001, pág. 21).

Finalmente, el 23 de marzo de 1999 comenzó el ataque principalmente aéreo de la OTAN sobre territorio serbio, el bombardeo se prolongó hasta el 12 de junio del mismo año y frente a la evidente incapacidad para confrontarse con la OTAN, se generó una respuesta sistemática del ejército serbio sobre la población albanokosovar. En últimas, la guerra resultó en el repliegue de las fuerzas serbias hacia su territorio, desalojando la provincia de Kosovo y el éxito de las demandas del ELK sobre el ejército serbio (CINU 2012, pág. 169).

Con base a lo anteriormente expuesto se puede afirmar que los sucesos de Kosovo entre 1998 y 1999 fueron indudablemente un fracaso para las acciones de diplomacia preventiva por parte de las Naciones Unidas. La disposición de una serie de políticas indulgentes, es decir, la formulación de estrategias tolerantes y en gran medida condescendientes, no lograron eliminar las raíces del conflicto. Por lo que este caso pone en evidencia cómo la diplomacia preventiva sigue enfrentado dificultades genéricas que deben superarse para lograr su éxito, especialmente en contextos intraestatales de conflictos étnicos. Por este motivo, se hace necesaria la identificación de aquellos componentes que retrasaron y entorpecieron de alguna forma los intentos de diplomacia preventiva antes y durante el conflicto kosovar.

4. FACTORES DE FRACASO DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA DE LA ONU EN KOSOVO

El capítulo VI de la Carta de la ONU establece una lista exhaustiva de medios para la resolución de conflictos. Entre las herramientas que tiene la diplomacia preventiva para tratar de prevenir los conflictos y mantener la paz radica la responsabilidad de atraer a las partes hostiles a un acuerdo a través de medios pacíficos. Los hechos han demostrado que si la mediación de determinado conflicto se trunca o fracasa, se debe principalmente a la falta de voluntad política de las partes para buscar una solución a sus diferencias a través de los medios sugeridos en el Capítulo VI de la Carta o a la falta de disposición de un tercero de actuar de manera coyuntural frente a un proceso de inestabilidad internacional. Factores como la indiferencia de la comunidad internacional a un problema o la marginación de la misma, también pueden frustrar las posibilidades de resolución temprana de una crisis.

Trabajando a partir de la definición de diplomacia preventiva proporcionada, la primera pregunta que se genera es ¿qué tan fuerte es el argumento para postular que la diplomacia preventiva es posible? No se trata de afirmar que alguna política habría impedido la limpieza étnica en Bosnia o habría evitado el genocidio en Ruanda. Pero se trata de no aceptar la afirmación de que ninguna otra cosa se podría haber hecho, como si hubiese sido inevitable prevenir la degeneración de los niveles de violencia a los que llegaron estos conflictos.

Sin embargo, afirmar la posibilidad de la diplomacia preventiva no debe hacerse sin reconocer también las dificultades que son inherentes al pasar de lo posible a lo real. De hecho, la necesidad de que actores internacionales se involucraran en un conflicto étnico como el kosovar, ya era evidencia del fracaso del "contrato étnico" entre una sociedad y otras falencias del orden político interno. Y como cualquier número de estudios han demostrado, las guerras internas a menudo son más difíciles de resolver a través de la diplomacia que las guerras interestatales (Ododa 2012, pág. 61-81).

Para desarrollar la idea central de este trabajo se han identificado cuatro dificultades genéricas que entorpecieron la manera como las herramientas de diplomacia preventiva de la ONU funcionaron durante la crisis Kosovar de 1998 y 1999. Los factores determinantes para el resultado final del proceso fueron: el fracaso en la alerta temprana, la dificultad para poder reunir la voluntad política de las partes, las limitaciones de la norma de soberanía con respecto a la dimensión interna del conflicto y la debilidad en la elaboración de una estrategia de prevención operativa y estructural por parte de la organización y sus dependencias.

4.1 Errores en el sistema de alerta temprana en los Balcanes

Uno de los instrumentos que tiene la ONU para llevar a cabo una diplomacia preventiva es el sistema de alerta temprana. Esta herramienta se basa en la ejecución de procedimientos sistemáticos para la recopilación, análisis y procesamiento de datos relativos a situaciones potencialmente violentas, los cuales permiten alertar a un Estado u organización de tomar a tiempo las medidas o políticas necesarias con las que se pueda evitar el estallido del conflicto, su extensión o su intensificación (Pérez 2001, pág. 10).

Al igual que con otros tipos de conflictos, lograr una alerta temprana cuando se trata de un conflicto étnico requiere superar dos problemas fundamentales: el problema informacional, referido a la obtención de la cantidad y la calidad de información necesaria de una manera confiable y oportuna; y el problema analítico, de evitar una percepción errónea u otro análisis defectuoso de la probabilidad de difusión y/o escalada del conflicto, así como de los riesgos potenciales y los costos de la acción y la inacción (George, 1994). En algunos aspectos, la naturaleza del conflicto constituye el grado de dificultad para la recolección de señales oportunas y confiables, ya que en una crisis étnica intraestatal es más difícil determinar la germinación de un conflicto que si se tratase de una crisis tradicional, de un ataque sorpresa o de avances militares.

Sin embargo, si nos fijamos en los casos recientes de diplomacia preventiva, la alerta temprana en realidad ha sido un problema menor. Una gran cantidad de información estaba disponible en el caso de Yugoslavia, el caso de Somalia o el caso de Ruanda. El discurso de Milosevic en 1987 sobre la “Gran Serbia”, estuvo abiertamente leído no solo para la Foreign Broadcast Information Service (FBIS), sino para diferentes fuentes que se encargaron de difundir el mensaje (Jentleson 1996, pág. 12).

Para nadie era ajeno que los conflictos de la década de los 90 en la región de Kosovo fueron principalmente una continuación de antagonismos étnicos que se remonta a cientos de años, lo que para muchos autores son "los fantasmas de los Balcanes". La comunidad internacional se alarmó por primera vez sobre la cuestión de Yugoslavia en 1970 cuando existía la expectativa de qué sucedería cuando Tito murió. En las advertencias de finales de 1980 de la posible ruptura de Yugoslavia, se identificaban como problemas potenciales Bosnia y la "cuestión de Albania", es decir de Kosovo, y sus implicaciones para Serbia, Macedonia y Albania (Troebst 1998, pág. 51).

Pero entre 1989 y 1991, con excepción del senador estadounidense Robert Dole y otros que visitaron Kosovo y discutieron acerca de los abusos de derechos humanos, ninguno de los posibles conflictos percibidos en Yugoslavia recibieron la atención de los principales actores u organismos internacionales. La opinión predominante era, en palabras del secretario de Estado de EEUU, James Baker, "*We don't have a dog in that fight*", refiriéndose a una situación que no correspondía a su interés (Troebst 1998, pág. 52). En cambio, Estados Unidos se centró en la obtención de aliados en la Guerra del Golfo Pérsico y en la desintegración de la Unión Soviética, instando a los europeos a asumir una mayor responsabilidad con respecto a su región y a la ONU, a entrar a monitorear la situación.

En el caso específico de la ONU, esta organización tiene dos fuentes principales de información: las fuentes académicas y la información recogida en las grandes misiones sobre el terreno. Ambas fuentes pueden ser estrechas y limitadas (Ododa 2012, pág. 67). La información de alerta temprana proveniente de fuentes académicas a menudo se encuentra

divorciada de la realidad sobre el terreno. Por su parte, la poca información recopilada por las misiones iniciales enviadas a Kosovo por la ONU se encontraba limitada a los alcances que el gobierno serbio estuviera dispuesto a permitir. Además por su propia naturaleza, las misiones sobre el terreno se enfrentan a limitantes adicionales, a menudo no logran reunir información importante ya que se estructuran con demasiada rigidez y, por lo tanto, los examinadores tienen poca flexibilidad para responder a nueva información descubierta durante el viaje. Incluso la misión mejor diseñada depende en gran medida de las habilidades e intereses de los participantes individuales.

Esta organización también enfrenta críticas relativas al fracaso en la alerta temprana de un conflicto, que se refieren a cómo las señales de germinación de un conflicto han competido en varios casos con el ruido de acontecimientos internacionales más fuertes, como lo sucedido en Somalia cuando la hambruna y los asesinatos sistemáticos de principios de 1991, fueron opacados por la invasión de Kuwait por parte de Saddam Hussein que ocupaba toda la atención de la comunidad internacional (Jentleson 1996, pág. 12); o razones más estructurales como en el caso de Ruanda, en el que nadie podía reconocer la rapidez, la escala y la minuciosidad del genocidio que con el tiempo transcurrió, por la imposibilidad de información.

En el caso de Kosovo, gracias a *Koha Ditore*, único periódico publicado antes de 1999, muchos sabían que existía un pie de fuerza organizado que reclamaba un estatus autónomo y soberano para la provincia de Kosovo (Troebst 1998, pág. 52). El periódico se encargó de difundir un patrón de violencia que era discernible y un aparato estatal que en sí estaba implicado en la distribución de armas a grupos paramilitares, así como en la propaganda extremista del nacionalismo serbio. A principios de 1991, la información específica sobre los planes y conspiraciones para la consecución de un pie de fuerza albanoservio ya había sido ampliamente detectada.

Las preocupaciones de la comunidad internacional, específicamente de la ONU, sobre Yugoslavia comenzaron a dar forma a una política preventiva a finales del verano

1992. A medida que la guerra de Bosnia continuó y con la llegada de Butros-Ghali a la Secretaría General, comenzó la preocupación sobre la posible propagación de la violencia por la inminente desintegración de Yugoslavia (Troebst 1998, pág. 60). La pesadilla de una desintegración de los Balcanes era un escenario que pasó de la imaginación a golpear las fronteras europeas. Sin embargo, en reunión del Consejo de Seguridad ese mismo año, el argumento que se adelantó fue que en términos de los intereses de Estados Unidos y otros actores, el caso de Macedonia y Albania era menos importante que la situación de otras regiones.

El impulso de la comunidad internacional en la región no fue motivado inicialmente por resultados de inteligencia que alertaran de formular políticas a eventos potencialmente explosivos en Kosovo. La guerra de Bosnia sirvió como una llamada de atención para tomar el escenario del sur de los Balcanes más en serio. Este escenario tenía nuevo impacto porque la guerra hizo más plausible que los políticos imaginaran una conflagración en toda la región con importante implicación económica para Europa.

Cada revisión significativa del papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad ha pedido la urgente necesidad de desarrollar un sistema integral y coordinado de alerta temprana de un conflicto (Jentleson, 1996). A pesar de los repetidos esfuerzos de la Secretaría por promover y aplicar las conclusiones de estos informes, el obstruccionismo de algunos Estados miembros ha impedido el desarrollo de un sistema de alerta temprana único y ha quedado en manos de los organismos regionales la detección de crisis sociopolíticas que podrían conducir a un conflicto armado.

De hecho, actualmente no existe ningún mecanismo de coordinación general dentro de la ONU encargado de recoger, evaluar, priorizar e integrar la totalidad de informes de advertencia temprana (Jentleson 1996, pág. 13). Las declaraciones de 2006 del Secretario General Kofi Annan siguen siendo tan ciertas hoy como lo eran entonces: "Lamento informar que se han logrado muy pocos avances significativos en esta área. A diferencia de algunas organizaciones regionales, las Naciones Unidas todavía carece de la capacidad para

analizar e integrar datos de diferentes partes del sistema en informes y estrategias de alerta temprana integrales para la prevención de conflictos (Jentleson 1996, pág. 13).

Así mismo, la investigación de Alexander George (1995, pág. 10) muestra que la detección de una señal no está sólo en función de la relativa fuerza o "ruido de fondo" que transmita, sino también en la receptividad de la línea de base, que está en función de las expectativas de los observadores llamados a evaluar dichas señales y de las recompensas y los costos asociados al reconocimiento y a la correcta valoración de la señal. Por esto, el déficit resultante en la alerta temprana y la poca evaluación se hace en algunos casos menos importante de analizar de lo que sería el hecho real de aparecer en la escena.

El desafío que sigue enfrentando la ONU como sucedió en el caso de Kosovo, se encuentra principalmente en la construcción de un cuerpo encargado de analizar múltiples flujos de información tanto dentro como fuera de la organización. De hecho, si no ha sido posible la consecución de un organismo de alerta temprana que coordine las dependencias regionales, la ONU debe hacer más eficiente los mecanismos que transmiten información entre las oficinas regionales, las unidades de alerta temprana y los órganos subsidiarios a los tomadores de decisiones en la sede de las Naciones Unidas.

4.2 La dificultad para poder reunir la voluntad política de las partes

Otra debilidad estructural encontrada en el proceso de prevención de la crisis kosovar fue el poder reunir la voluntad política no solo de las partes en conflicto sino de terceros. Si bien la esencia de la lógica estratégica de la diplomacia preventiva es actuar temprano antes de que el problema se convierta en una crisis, a menudo es la misma falta de un sentido de crisis la que hace que sea más difícil construir el apoyo político necesario para tomar medidas cuanto antes. En un cálculo realista tradicional, un tipo de situación como los acontecimientos de Kosovo, tiene dificultades para pasar a ser obligaciones de la comunidad internacional no solo por la prioridad con la que se muestren sino porque un conflicto étnico al interior de un país implica áreas que no conciernen al interés nacional de otro Estado (Jentleson 1996, pág. 14).

En primer lugar, se observa que la participación de terceros está sujeta a los problemas propios y a los recursos limitados de un país u organización como la ONU. Si bien las Naciones Unidas tiene debilidades institucionales propias, también se debe analizar la inacción y la falta de decisión que reside entre sus miembros. Las autoridades de la ONU a cargo de la UNPROFOR merecen muchas de las críticas durante las operaciones de mantenimiento de la paz en Croacia y Bosnia durante las guerras de Yugoslavia, y las posteriores misiones en Macedonia y Kosovo (Jentleson 1996, pág. 14). Pero el limitado mandato de la UNPROFOR se debió desde un principio a los intereses encontrados en las reuniones del Consejo de Seguridad de la ONU, así como en la negativa de las grandes potencias para proporcionar financiación o mandato suficiente.

En segundo lugar, se encuentra que el problema principal para poder reunir la voluntad política de las partes recae en la dificultad general que presenta la colaboración con las autoridades. En el trabajo de diplomacia preventiva en Kosovo, la ONU se enfrentó con el problema específico de "autoridades duales" (Mertus 1999, pág. 301). A pesar de que las misiones de la ONU a menudo se declaran como agentes neutros, la falta de entendimiento sobre su papel exacto vis-à-vis en el lugar de operaciones, se encarga de retrasar muchos procesos.

La organización cometió un error inicial al tratar de ignorar la existencia de dos gobiernos de facto en Kosovo. El gobierno serbio seguía comportándose como el gobierno "oficial". Para los extranjeros, el gobierno estaba involucrado en la emisión y el control de visas, así como de conceder o denegar el permiso para trabajar en Kosovo (Mertus 1999, pág. 301). A través de este mecanismo también se encargó de controlar el contenido y el método de funcionamiento de las organizaciones extranjeras en la región, lo que garantizaba que todos los proyectos o misiones que llegaban tuvieran algún beneficio para los serbios.

Por otra parte, se debía lidiar con el gobierno albanés de Kosovo, el cual no era reconocido por ningún país, excepto Albania, y estaba tachado como ilegal por el régimen serbio (Mertus 1999, pág. 302). Sin embargo, éste contaba con gran poder no solo sobre la

comunidad albanesa de Kosovo sino sobre cualquier institución extranjera que deseara trabajar en Kosovo. A través de la autoridad moral con la que exigía la solidaridad estricta del pueblo albanokosovar con el mandato, el gobierno albanés de Kosovo tenía fuerte influencia sobre las actividades de observación y cualquier otro servicio prestado por la ONU. Esto dificultaba el acceso que tenía la organización en zonas en las que el ELK controlaba la totalidad del terreno debido principalmente a la noción que se tenía de la colaboración de la organización con el gobierno serbio (Mertus 1999, pág. 302).

En este punto cualquier iniciativa de mediación, arbitraje u operación para prevenir la escalada del conflicto, se veía truncada debido a que por un lado si la organización no seguía las normas establecidas por el gobierno serbio no podía siquiera entrar al país. Y por otro lado, si la organización no pagaba sus respetos al gobierno albanés de Kosovo no podía servir efectivamente a la población albanesa de Kosovo. Al no reconocer ambos conjuntos de autoridades, la organización recaía en la misma inacción una y otra vez, las actividades que se decidían llevar a cabo en Kosovo eran generalmente percibidas como demasiado pro-serbio por los albaneses de Kosovo o demasiado pro-albanés por los serbios.

A la hora de enfrentar las negociaciones con los líderes de cada bando la situación no era menos complicada. Para los líderes, las apuestas eran claras en un juego de suma cero. Rugova luchaba firmemente por la independencia de Kosovo de Serbia, mientras que Milosevic quería mantener a toda costa a Kosovo como provincia de Serbia. Además, un problema mayor recaía con los actores de nivel inferior (Mertus 1999, pág. 302). Los encuentros con los tomadores de decisión de alto nivel parecían solamente alimentar el conflicto con el aumento de las divisiones e inseguridades entre sus constituyentes.

Finalmente, situaciones como la intermediación informal de la misión encomendada a Richard Holbrooke o los diálogos del representante de la OSCE acogidos en la Resolución 1199 (1998), fueron un total fracaso cuando las negociaciones se dieron unilateralmente con el gobierno serbio, dejando de lado el ELK. Esto solo aceleró la crisis debido a que el repliegue serbio fue interpretado por los albanos kosovares como una oportunidad para expandir sus posiciones, acaparar el territorio y fortalecerse (CINU 2012,

pág. 169). Rafael Grossi señala que “el ELK se encontraba particularmente fortalecido tras el fallido intento de las conversaciones del mes de mayo. En esas condiciones, no podía esperarse una posición dialoguista de parte de los albaneses para quienes la realidad había probado que la profundización de la crisis podía ser la llave para su independencia (Grossi 1994, pág. 96).

Frente a la insuficiencia de los procesos diplomáticos se consolidó el recrudecimiento del conflicto en Kosovo, demostrando que los límites que presenta el poder reunir la voluntad política han sido un obstáculo importante en la diplomacia preventiva. La dificultad se presenta a dos caras, no solo existe la falta de colaboración dentro de los actores en conflicto sino el lidiar también con la inacción de terceros con las capacidades de brindar estabilidad en la región.

La sabiduría convencional es que cuando los intereses no son convincentes, ¿por qué preocuparse de correr riesgos, a menos que sea absolutamente necesario? Muchos actores consideran que es mejor esperar el tiempo que sea necesario para ver si el conflicto se resuelve de otra manera (Jentleson 1996, pág 14). Esa forma de pensar, sin embargo, se basa en la suposición de que no hay costos o riesgos durante la espera, mientras que como ha ocurrido en varias ocasiones, los costos y los riesgos tienden a aumentar con el tiempo, haciendo que la participación sea inevitable. Así mismo, sigue existiendo la dificultad para cuestionar el cálculo político básico de cómo los líderes pueden reducir los riesgos y evitar los costos sin dejar de satisfacer sus intereses, por lo que cualquier procedimiento brindado por los delegados de la ONU difícilmente mostraría ventajas absolutas para ambos bandos.

4.3 La norma de soberanía como limitante en Kosovo

En tercer lugar, se pudo identificar el desafío tradicional de romper con las restricciones de la norma de soberanía. Debido a que los conflictos étnicos tienden a ser en su totalidad o en gran parte de carácter intraestatal, la diplomacia preventiva en estos casos tiene la dificultad añadida de la restricción presentada por la norma de la soberanía. Tradicionalmente, el principio organizador de las relaciones internacionales ha sido la supremacía del Estado-

nación. Tal y como es explicado por Robert Jervis (1992), no existe ninguna agencia por encima de los estados individuales con la autoridad y el poder de hacer leyes y resolver las controversias. Por lo cual, si no hay ninguna autoridad por encima del Estado individual y cada Estado tiene su propia exclusividad jurisdiccional, no puede haber ninguna base legítima para algún otro actor, sea otro Estado o una institución internacional, para tratar de insertarse en los asuntos internos de un Estado.

Sin embargo, esas nociones estrictas de la inviolabilidad de la soberanía de un Estado, han estado en tensión con las normas y valores del humanitarismo y el derecho internacional. Esta tensión es bastante evidente en la Carta de las Naciones Unidas, en dónde por ejemplo, el artículo 2 (7) establece que "ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados", pero por otro lado el Artículo 55 obliga a la ONU a "promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales", y el artículo 56 compromete a todos los miembros a tomar medidas conjunta o separadamente hacia este fin.

El caso de Kosovo puso en relieve las tensiones dentro del Consejo de Seguridad sobre la situación de los derechos humanos y el grado en el que se ajusta con las normas vigentes de la soberanía de un Estado durante un conflicto (Booth 2013, pág. 5-38). Lo que estaba en juego en el debate sobre la participación en Kosovo era la determinación de los límites de la autoridad y el control del Estado sobre la población y el territorio. En una era de creciente compromisos estatales con las normas de derechos humanos, el Consejo estaba bajo presión para determinar los derechos del Estado y las responsabilidades para con sus ciudadanos (Booth 2013, pág. 5-38).

Después de casi una década de resistencia no violenta por parte de las autoridades albano kosovares que no condujo ni a la restauración de la autonomía de Kosovo ni atrajo la atención de la comunidad internacional, el ELK lanzó una campaña de guerrillas contra

el gobierno serbio. Las autoridades gubernamentales respondieron brutalmente generando un círculo vicioso de violencia y represalias.

Frente a esto, el 31 de marzo de 1998 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1160 la cual impuso un embargo de armas a todo el territorio de la República Federal de Yugoslavia, y condenó tanto el uso excesivo de la fuerza por la policía serbia contra civiles, como los actos de terrorismo del ELK (Booth 2013, pág. 5-38). Esta resolución reafirmó la soberanía y la integridad territorial de la RFY pero exigió el cumplimiento inmediato de un conjunto de condiciones del Consejo, incluyendo el inicio del diálogo sobre Kosovo con la participación de representantes del exterior y la retirada de las fuerzas especiales serbias en Kosovo. Aunque la resolución fue aprobada sin oposición, el debate en torno a su paso profundizó las divisiones sobre el significado de la soberanía.

Los partidarios de la resolución argumentaban que el Consejo de Seguridad tiene el deber de responder a la crisis sobre la base de la gravedad de violaciones de derechos humanos como asunto de sumo interés para la comunidad internacional. Mientras que los críticos, entre ellos Rusia y China, sostuvieron que la crisis era un asunto interno y no constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacional (Booth 2013, pág. 5-38).

Aunque la mayoría de los miembros del Consejo calificaban la violencia en Kosovo como una limpieza étnica, el Consejo fue unánime en su compromiso de preservar la soberanía y la integridad territorial de la república federal. La mayoría de los miembros del Consejo querían proteger los derechos humanos en Kosovo, pero no estaban dispuestos a desafiar directamente a la soberanía o la integridad territorial del Estado existente.

A pesar de que los miembros del Consejo no estaban de acuerdo sobre el carácter del conflicto, los Estados que apoyaban la intervención humanitaria (como Francia, el Reino Unido y los EE.UU.) hicieron un llamamiento a una concepción popular de la soberanía, con el argumento de que Serbia había violado sus responsabilidades soberanas al cometer crímenes contra su población de origen albanés (Booth 2013, pág. 5-38). Quienes se oponían a la mediación (incluyendo China y Rusia) hacían un llamamiento a la norma

dominante de la soberanía westfaliana argumentando que Serbia estaba ejerciendo su derecho soberano para neutralizar las amenazas internas. Esto supuso dos posiciones que fueron irreconciliables y por consecuencia impidió una vez más la acción oportuna de la diplomacia preventiva del Consejo de Seguridad.

En marzo de 1999, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) puso en marcha una intervención humanitaria en Kosovo que carecía de la autorización del Consejo de Seguridad. Las divisiones entre los miembros sobre las exigencias de las normas de derechos humanos y de las exigencias de la soberanía se intensificaron durante las reuniones posteriores (Booth 2013, pág. 5-38). Doce miembros del Consejo de Seguridad defendieron la intervención de la OTAN, apelando a las normas contemporáneas de los derechos humanos.

Para algunos países, en el umbral de un nuevo siglo se hacía aún más imperativo el reforzamiento de la norma de soberanía ya que en esencia, los derechos fundamentales sobre la soberanía de otros Estados, promovía un tipo de hegemonismo bajo el pretexto de la protección de los derechos fundamentales y contrariaba los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (Booth 2013, pág. 5-38).

A pesar de que fue mayor el apoyo generalizado a las normas de derechos humanos, el Consejo de Seguridad nunca autorizó la intervención humanitaria en Kosovo. La justificación estuvo basada en este conflicto entre las normas de soberanía y las normas de derechos humanos, ya que al igual que lo sucedido en Ruanda, el autor de las violaciones de los derechos humanos era un Estado soberano.

Finalmente se puede decir que el espectro de la soberanía ha incidido y sigue socavando la acción oportuna y eficaz de las Naciones Unidas. Más específicamente, uno de los problemas fundamentales de la UNPROFOR en la región de los Balcanes, fue que su misión estaba circunscrita por una definición estricta de soberanía inviolable por el socorro humanitario y en donde la capacidad de operar se basaba en el permiso de los gobiernos de la RFY (Booth 2013, pág. 5-38). Sin embargo y a pesar de las divisiones internas respecto a

este tema en la ONU, la historia reciente ha mostrado que las justificaciones para la intervención sobre la base de los derechos humanos han ido ganando influencia en el Consejo, traduciéndose incluso en una importante transformación del significado de la soberanía para la mayoría de sus miembros, en una época que para muchos autores va más allá de la era westfaliana.

4.4 Una estrategia institucional débil

Por último, la falta de capacidades de algunas instituciones internacionales en la elaboración de estrategias de diplomacia preventiva que garanticen una prevención tanto estructural como operativa ha sido una de las principales debilidades para la gestión de esta herramienta. La ONU por ejemplo, se ha mostrado débil en el desempeño del papel que Boutros-Ghali trató de reclamar en el programa de paz, todavía no se es tan fuerte o tan capaz de evitar el estallido y reducir la escalada de conflictos étnicos violentos en masa. Tal vez el área en la que los límites de las capacidades de la ONU se han hecho más evidentes en los últimos años, ha sido en las operaciones de paz distintas del mantenimiento de la paz tradicional.

En el caso de Kosovo, la comunidad internacional se mostró incapaz de desarrollar una estrategia satisfactoria para prevenir que el conflicto se agravara. Al contrario, este proceso contribuyó involuntariamente a una escalada mayor, por perjudicar el resultado de las negociaciones albano-serbias sobre el estatuto futuro de Kosovo y por la erupción violenta de los ánimos de la población albano kosovar contra la opresión de Belgrado. Sin embargo estas dificultades ocurren, por supuesto, en otros casos en donde la independencia, partición o regionalización se hace absolutamente inaceptable para una de las dos partes.

Como se mencionaba anteriormente, entre las primeras estrategias de los organismos internacionales para hacer frente a los problemas de Kosovo estaba la puesta en marcha por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. A principios de mayo de 1992 una misión bajo el jurista suizo Thomas Fleiner-Gerster visitó Serbia y recomendó el

envío de supervisores a Kosovo, Sandžak y Vojvodina (Jentleson 1996, pág 15). Los informes de la misión se referían a la grave situación de los albaneses étnicos de Kosovo y la negación de las libertades fundamentales, así como de la situación de empoderamiento militar de insurgencias en Kosovo.

La Misión Fleiner-Gerster fue seguida por una misión de investigación a cargo del embajador canadiense David Peel, el año siguiente. Los resultados de ésta dieron paso a la instalación de un grupo de trabajo sobre la ex Yugoslavia, al cual se le ordenó “preparar recomendaciones sobre el papel que las nuevas misiones de la CSCE, ya sea de corta o larga duración, podrían desempeñar en la promoción de la paz, evitando la violencia y restaurando el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales en Kosovo, Voivodina y Sandzak” (Jentleson 1996, pág. 15).

Varios años de silencio y algunas pequeñas manifestaciones respecto a lo que sucedía en esta parte de los Balcanes continuaron hasta la misión, liderada por William Walker, representante de la OSCE; no obstante el trato prioritario de la misión con el gobierno de Milosevic y las divisiones existentes al interior de las partes, que actuaban de manera independiente y muchas veces contradictorias, causaron que la presencia de Walker en la región se tradujera en un avivamiento mayor de los niveles de violencia.

El aumento de las masacres perpetradas por ambos bandos demandó que se organizara la Conferencia de Rambillet en febrero de 1999. Esta conferencia intentó corregir principalmente los errores de las acciones preventivas realizadas anteriormente por la misión de Walker, convocando a los serbios y a los albano-kosovares a un diálogo intermediado por occidente (Mertus 1999, pág. 303).

Este foro en un principio previó la creación de acuerdos que garantizaran la satisfacción de las exigencias de ambas partes, entre las que se involucraba un cese de hostilidades. Sin embargo, la ausencia de factores como un referéndum de independencia para Kosovo y el compromiso internacional de no intervenir militarmente (CINU 2012,

pág. 169), es decir, la desestimación de los principios por los que en esencia luchaba cada parte, autonomía y no intervención respectivamente, no permitieron afianzar los acuerdos ni diluir el conflicto, ocasionando como resultado final la intervención militar de la OTAN.

James Fearon plantea que el problema de la resolución de conflictos étnicos y su gestión es un "problema de compromiso que surge cuando dos grupos se encuentran sin un tercero que pueda garantizar de forma creíble acuerdos entre ellos" (Jentleson 1996, pág. 15). Frente a esto surge la cuestión de ¿cómo, entonces, pueden los actores internacionales hacer que sus intenciones y acciones sean suficientemente creíbles a los ojos de las partes para permitir la resolución del problema a través de acuerdos voluntariamente aceptados por todos? Es claro que no puede haber una estrategia de diplomacia preventiva estándar más de lo que podría haber una estrategia única para la disuasión o cualquier otra área de la política exterior. Pero los requisitos rectores deben estar en la línea de lo que Stedman (1995) llama una estrategia justa pero firme.

Por un lado, las partes en el conflicto deben tener confianza en la imparcialidad de terceros internacionales. La debilidad de las misiones de la ONU en Kosovo estaba ligada a que en lugar de definir un compromiso con la resolución pacífica y justa del conflicto, se generaron partidismos a favor o en el patrocinio de una u otra parte en el conflicto (Mertus 1999, pág. 303). El problema se dio al no generar el adecuado nivel de habilidad diplomática, tanto en la elección como en la presentación de una estrategia proactiva y en la aplicación efectiva de medidas de generación de confianza.

La organización también fracasó al no poder transmitir de manera congruente a las partes en conflicto el supuesto de que la cooperación tenía sus beneficios y que esos beneficios serían equilibrados hasta donde la situación lo permita, así como que la no cooperación tenía sus consecuencias y que la comunidad internacional estaría dispuesta a cumplir esas consecuencias. Aunque preferiblemente se debía evitar tener que recurrir a la fuerza militar, la firmeza de amenazas coercitivas creíbles necesitaba ser proyectada con

más frecuencia y con mayor rapidez que lo ejecutado en el momento por los delegados encargados.

En el nivel más básico, Slobodan Milosevic se decidió por la guerra civil, ya que pensaba que podía prevalecer militarmente y que la comunidad internacional era incapaz o no le interesaba detenerlo, pero si se hubiera enfrentado desde un comienzo a unos principios de buena voluntad de la comunidad internacional para utilizar las medidas de prevención coercitivas, entonces sus cálculos podrían haber sido diferentes, ya que como explica Stedman (1995, pág. 16) "en la medida en que las partes en un conflicto no pueden lograr sus objetivos a costos aceptables, la diplomacia preventiva se ve fortalecida".

No es complicado identificar los desafíos reales en el comando y control de la ONU, en la logística, capacitación y otros aspectos relativos a la construcción de una fuerza que sea suficientemente eficaz no sólo para poder llevar a buen término los despliegues militares preventivos, sino más importante aún, que realmente permita ayudar a disuadir a las partes en conflicto de recurrir a la violencia (Ododa 2012, pág. 78). Operativamente, las misiones de diplomacia preventiva de la ONU se han visto afectadas por la falta de continuidad del personal (por ejemplo, períodos de hasta años de intermitencia en la supervisión de la región de los Balcanes) y por los límites sobre los tamaños de las misiones que los gobiernos receptores están dispuestos a aceptar (Jentleson 1996, pág. 15). A esto, hay que añadirle las dificultades para actuar de manera concertada y rápida, incluso a nivel del Consejo de Seguridad.

Todos estos factores dan muestra de unas debilidades estructurales que sigue enfrentando la Organización de las Naciones Unidas a la hora de hacer frente a situaciones de conflictos étnicos al interior un Estado. Los lamentables hechos de Kosovo fueron sin duda un fracaso de las herramientas de diplomacia preventiva que tiene la organización y que se podrían transponer al análisis de la gestión de otras crisis y sus resultados. Muchos de los aspectos antes mencionados no son debilidades exclusivas de esta organización y aunque en otros contextos han podido superarse, muchas veces es la naturaleza misma del

conflicto el que ha generado un común denominador para el desarrollo de ciertas crisis. Sin embargo, queda la necesidad de cuestionarse acerca de la capacidad que tiene la más grande organización garante de paz y seguridad internacional de utilizar al máximo las herramientas de prevención sobre las cuales se fundó.

CONCLUSIONES

Luego de realizar una caracterización de los instrumentos de diplomacia preventiva que tiene la Organización de las Naciones Unidas, se pudo identificar una serie de dificultades que no permitieron la correcta ejecución de la herramienta durante la crisis kosovar de 1998 y 1999. No se puede negar que el empleo de la diplomacia preventiva es fundamental para la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, su funcionalidad tiene que tener en cuenta el hecho de que la raíz de la mayoría de los conflictos que pueden tornarse violentos son problemas políticos que requieren soluciones políticas. Las intervenciones de diplomacia preventiva pueden proporcionar tal vez un respiro al derramamiento de sangre, pero como se evidenció en Kosovo, rara vez tienden a resolver las diferencias subyacentes que impulsan el conflicto, como las cuestiones étnicas y religiosas o las desigualdades de riqueza y poder.

Dado que los conflictos étnicos están mucho más arraigados a nivel regional que global, el papel de la OSCE y otros organismos multilaterales regionales en los esfuerzos globales de diplomacia preventiva siguen mostrándose como crucial a la hora de identificar señales oportunas que alerten sobre la germinación de un conflicto, así como en la recopilación y procesamiento de la información sobre el terreno. En lo esencial, se comprobó que el poder reunir la voluntad política no solo de las partes en conflicto sino de terceros y el desafío que presenta el romper con las restricciones de la norma de soberanía con respecto a la dimensión interna de un conflicto, sigue retrasando los procesos de prevención, y son un eje central que necesita suma atención dentro de la organización si se quiere superar los errores cometidos en esta región de los Balcanes.

En ese contexto, se puede decir que tal vez el área en la que los límites de las capacidades de la ONU se han hecho más evidentes en los últimos años, y en la que poco es probable que cambie, es precisamente en operaciones de paz distintas del mantenimiento de la paz tradicional. En estas operaciones la ONU enfrenta fuertes obstáculos en el camino de aumentar el alcance y la eficacia de su acción de diplomacia preventiva. En primer lugar, los gobiernos y los líderes que participan en el conflicto a veces no quieren ayuda de la ONU, por lo que la participación temprana, esencial para el éxito de la DP, no se da hasta que no están dispuestos a admitir que tienen un problema cuando el conflicto se ha intensificado más allá de su control.

En segundo lugar, se evidencia el desafío relacionado con la profesionalidad del personal de la ONU, una diplomacia preventiva eficaz no es sólo acerca de estar ahí y ser rápido, sino que también se trata de formular una estrategia inteligente. El éxito requiere más que el simple nombramiento de un enviado de alto rango (p.ej. un embajador o ministro) que ponga en marcha un proceso. Por el contrario, la mediación es un campo complejo y cada vez más especializado, los enviados necesitan más que su propia sabiduría para guiar las agendas. Lo que falta en el sistema de la ONU es desarrollar una orientación estándar para los mediadores y su personal, destilando las mejores lecciones experimentadas en contextos similares que permitan aproximarse más a la realidad de lo que funciona y lo que no.

Sin embargo, al analizar el papel de la ONU en el ejercicio de la diplomacia preventiva, es necesario subrayar dos grandes fortalezas. Por un lado se encuentra la legitimidad única que tiene para autorizar acciones en el nombre de la comunidad internacional. Esa ha sido siempre su razón de ser y la razón de los problemas mencionados anteriormente; no obstante, esta característica ha sido crucial en los esfuerzos de lograr un mejor equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de la soberanía del Estado nación. Por otro lado, se encuentra su red de agencias que proporcionan la capacidad institucional necesaria para ayudar a hacer frente a los flujos de refugiados, aliviar el

hambre y realizar otras tareas humanitarias. Estas agencias de la ONU a menudo trabajan en estrecha colaboración con las ONG.

En el caso de Kosovo, es claro que la comunidad internacional se mostró incapaz de desarrollar una estrategia prometedora para prevenir que el conflicto se agravara. Al contrario, este proceso contribuyó involuntariamente a una escalada mayor. Sin embargo, lo más importante aquí es resaltar el hecho de que existe un lugar para la acción política, antes, durante y después de un conflicto. Lo ideal sería que la ONU hubiese tenido la capacidad necesaria para prevenir la erupción de la violencia en primer lugar. No obstante, se evidencia que sigue siendo necesaria la ejecución de una diplomacia robusta para poner fin a los combates a través de negociaciones, y posteriormente, ayudar a las partes en cuestión a seguir el camino de la reconstrucción.

De hecho, debido a la desestabilización social y política sufrida durante la crisis los albanokosovares no lograron organizarse bajo su propio mandato, por lo que fue necesaria una administración transicional en manos de la ONU, con la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Esta herramienta se puede mencionar como un éxito de los esfuerzos de la organización para prevenir la reactivación del conflicto. Aquí la diplomacia preventiva, según la definición presentada al comienzo del trabajo, estaba actuando por primera vez de manera efectiva en Kosovo, aunque en el post-conflicto, se estaba garantizando a través de medios diplomáticos una prevención operativa y estructural que permitiera estabilizar un escenario, incluso después de la guerra.

Para muchos la diplomacia preventiva sigue presentándose entre las mejores prácticas de la comunidad internacional para hacer frente a la inestabilidad derivada de conflictos y disputas. Si bien es cierto que algunos casos como Guinea Bissau en 1974, Irán y Afganistán en 1978, Macedonia en 1992 y Kenia en el 2008, demostraron una efectividad significativa a la hora de dar solución a los conflictos a través de esta herramienta; al visualizar la diplomacia preventiva como una herramienta que brinda beneficios y responsabilidades a todos los actores por igual, la ONU o cualquier otro actor puede caer en

el error de sobrevalorar los alcances que tiene esta herramienta a la hora de dar soluciones reales a escenarios como el kosovar.

Lo anterior demuestra la importancia de evaluar minuciosamente cada contexto para identificar e interpretar los factores que influyen en los resultados de las estrategias de diplomacia preventiva implementadas por la ONU, además del efecto que estos puedan tener en las concepciones generales de no intervencionismo y libre autodeterminación de los pueblos. Esto deja abierta la cuestión de cómo se deben reformular las herramientas de prevención que tiene la comunidad internacional para que estas no colisionen con el racionalismo estatal y los principios tradicionales de las relaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Información de las Naciones Unidas. (2012). *Diplomacia preventiva: Recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas*. Bogotá, Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ghali, B. (1992), *Un Programa de Paz*. A/47/277, S/24111. Organización de las Naciones Unidas.
- Judah, T. (2008), *Kosovo: What everyone needs to know*. Oxford University Press. New York.
- Mancuso, J. (2008). *The emerging role of preventive medicine in health diplomacy after the 2005 earthquake in Pakistan*. Military Medicine. Science Citation Index.
- Mertus, J. (1999). *Kosovo: How myths and truths started a war*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California.
- Pérez de Armiño, K. (dir.) (2001). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA-Icaria, Barcelona
- Serrano, M. & Murrillo, S. (2001). *La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención*. Foro Internacional: México.

Publicaciones periódicas académicas

- Ackermann, A. (2003). The Idea and Practice of Conflict Prevention. *Journal of Peace Research*. Vol. 40 (3), 2003, pp. 339–347.
- Alaminos, M. (2008). El conflicto de Darfur: Un reto para la credibilidad de la Unión Africana. *Universidad Complutense de Madrid. Discussion Papers*. Nº 16.

- Babbit, E. (2012). Preventive Diplomacy by Intergovernmental Organizations: Learning from Practice. *The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University*. Medford, MA 02155, USA.
- Balmaceda, J. (2001). Kosovo: una visión desde el Neorrealismo Internacional. *Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*. UNLP. No 23/2002. Recuperado el 26 de diciembre de 2015 de: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R23/ri%2023%20Tesis%20Leonardo.pdf
- Booth, C. (2013). Human Rights Norms, State Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Ford School of Public Policy*. Prepared for the Ford Security Seminar, Gerald R. 10/28/13. Recuperado el 20 de noviembre de 2015 de: <http://www.internationalpolicy.umich.edu/downloads/walling-human-rights-norms.pdf>
- Jentleson, B. (1996). Preventive diplomacy and ethnic conflict: possible, difficult, necessary. *Policy Papers*. Institute on Global Conflict and Cooperation. UC Berkeley.
- Ekengard, A. (2008). The African Union Mission in SUDAN (AMIS). *Swedish Defense Research Agency*. Stockholm: Division of Defence Analysis SE-164 90.
- George, A. (1999). Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policy-making. *Cooperation and Conflict*. Vol. 34 (9).
- Gilbert, G. (1993). The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch . *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No. 3
- Iglesias, A. (2002). La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). *CIDOB d'Afers Internacionals*.

- Kamov, G. (2006). EU's Role in conflict resolution: the case of the Eastern Enlargement and neighbourhood policy areas. *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales*.
- Lund, M. (1996). Underrating Preventive Diplomacy. *Foreign Affairs*. Published by the Council on Foreign Relations. Vol. 93 (4).
- Malone, D. (1997), "The UN Security Council in the Post-Cold War World: 1987-97", *Security Dialogue*, vol. 28.
- Milosevich, M. (2007) La dimensión internacional de la independencia de Kosovo: Un caso de autodeterminación humanitaria. *FAES-Fundación: publicación periódica*. Recuperado de: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/201304231821381a-dimension-internacional-de-la-independencia-de-kosovo-un-caso-de-autodeterminacion-humanitaria.pdf
- Ododa, J. (2012). The Challenges of preventive diplomacy: The United Nations' post Cold War experiences in Africa. *African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)*. Volume 12 No.1.
- Robins, P. (1997). Preventive Diplomacy: Stopping Wars before They Start. *International Affairs*. Vol. 73.
- Salomón, Mónica. (2002). La Teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 56. p. 7-52
- Stedman, S. (1995). Alchemy for a New World Order Overselling 'Preventive Diplomacy'. *Foreign Affairs*. Published by the Council on Foreign Relations. Vol. 83 (4).
- Thompson, G. (1994). Preventive Diplomacy and National Security: Incorporating Conflict Prevention and Conflict Resolution as Elements of U.S. National Security Policy.

Institute for Resource and Security Studies. A Report Informed by a Workshop Held in the Rayburn House Office Building, Washington, DC.

Troebst, S. (1998). Conflict in Kosovo: failure in prevention? An Analytical Documentation 1992-1998. *European Centre for Minority Issues (ECMI)*. Working Paper # 1.

Velasco, A. (2003). La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos. *Foro Internacional*. Vol. 43, Issue 3 (173). El Colegio de México Language: Spanish; Castilian. JSTOR Journals.

Yuzawa, T. (2006). The Evolution of Preventive Diplomacy in the ASEAN Regional Forum: Problems and Prospects. *Asian Survey*, Vol. 46, No. 5.

Viotti, Paul R y Mark V. (2001). International relations and world politics. Security, Economy, Identity. *Prentice Hall*. United States of America. Second Edition.

Wertheim, E. (1998). The UNITAR-IPA fellowship programme in peacemaking and preventive diplomacy: A training programme for the United Nations. *Global Change, Peace & Security*. Vol. 10 Issue: 1

Otros documentos

BBC news. (1999). Kosovo crisis: Balka flashpoint. Monday, April 12, 1999 Published at 14:25 GMT 15:25 UK. Recuperado el 18 de noviembre de 2015 de: http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1998/kosovo2/317324.stm

KOHAnet. Kosovo special report 2008. The official newspaper of Kosovo. Recuperado el 18 de noviembre de 2015 de: <http://koha.net/>

Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UN-MIK. (s.f) Recuperado el 8 de mayo de 2012, de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmik/>

Resolución N° 1199 (1998). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Recuperado el 1 de mayo de 2012 de: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/99/PDF/N9827999.pdf?OpenElement>

Resolución N° 1244 (1999). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011ª sesión, celebrada el 10 de junio de 1999. Recuperado el 10 de octubre de 2015 de: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1244%20\(1999\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1244%20(1999))