
DESDE LA DIPLOMACIA RESPALDADA POR LA FUERZA A LA FUERZA RESPALDADA POR LA DIPLOMACIA: UNA MIRADA COMPARATIVA EN LAS CONVERSACIONES DE BOSNIA Y KOSOVO

Aleksandar Kocić

Resumen

Este documento analiza de cerca las conversaciones de paz de Bosnia y Kosovo e intenta analizar por qué el primero fue un éxito y el segundo un fracaso en términos de poner fin a la guerra. Esto se hace a través del prisma de los tres enfoques teóricos principales en Relaciones Internacionales: realismo, liberalismo y constructivismo, así como la teoría de la negociación. El documento argumenta que, en esencia, la crisis yugoslava fue muy realista: un dilema de seguridad étnica causado por una emergente anarquía interna en Yugoslavia. Los conflictos resultantes presentaron a los estados liberales occidentales con un rompecabezas difícil de resolver: el equilibrio correcto entre el apoyo a la autodeterminación y la soberanía. El texto muestra que al tratar de resolver este enigma escogieron la manera intermedia de alternar políticas realistas y liberales, dejando como resultado soluciones imperfectas.

Palabras clave: Bosnia, Kosovo, Yugoslavia, Dayton, Rambouillet, guerra, paz, Relaciones Internacionales.

1.- Introducción.

En los Balcanes, la caída del comunismo y el final de la Guerra Fría fueron seguidos por una desintegración muy violenta de la ex Yugoslavia. Cientos de miles de personas murieron en los conflictos que se desataron uno tras otro, muchos más se convirtieron en refugiados y la economía de lo que alguna vez fue un país relativamente próspero quedó en ruinas. Las imágenes de televisión de asesinatos brutales y sufrimiento humano, a finales del siglo XX, convirtieron las guerras en la ex Yugoslavia en un problema internacional importante y urgente. Sin embargo,

durante mucho tiempo la comunidad internacional no pudo encontrar una solución a la crisis que se desarrollaba en un momento crítico en las relaciones internacionales.

Bosnia y Herzegovina fue el conflicto yugoslavo más sangriento y prolongado. Tomaría cuatro años de esfuerzos políticos, en su mayoría infructuosos, por parte de la UE y miles de muertes para que las partes en conflicto se sentaran juntas y participaran en conversaciones de paz relevantes¹. Tres elementos interrelacionados desempeñaron un papel clave en hacer que los serbios, musulmanes y croatas de Bosnia finalmente aceptaran la necesidad de una solución negociada: la decisión de la Administración Clinton en los EE. UU. de involucrarse seriamente en la búsqueda de una solución al problema que no se podía ya ignorar, la campaña aérea de la OTAN contra las posiciones militares de los serbios de Bosnia y una ofensiva conjunta contra los serbios por los musulmanes y croatas recientemente armados, que ayudaron a cambiar significativamente el equilibrio de poder y los dividendos territoriales². Las conversaciones de paz celebradas en la base de la fuerza aérea de los EE. UU., en Dayton, Ohio, en noviembre de 1995, duraron tres semanas y dieron como resultado un acuerdo que puso fin a la guerra en Bosnia y conservó el país dentro de sus fronteras internacionales previamente reconocidas.

Tres años después, la ex Yugoslavia volvería a dominar la agenda internacional; esta vez era Kosovo, en ese momento una provincia serbia con una población mayoritariamente de etnia albanesa. Despojada de su autonomía por el régimen serbio del presidente Slobodan Milošević y bajo represión policial, Kosovo había sido un desastre a punto de suceder. Con los albaneses de Kosovo totalmente excluidos de todos los aspectos de la vida pública en la provincia, y con su estrategia de resistencia pacífica a través de instituciones paralelas, Kosovo había sido considerado durante mucho tiempo un problema que había sido puesto debajo de la alfombra³. Esta situación comenzó a cambiar en 1997-98, cuando una hasta entonces desconocida guerrilla albanokosovar intensificó sus ataques contra las fuerzas policiales serbias en la provincia. Cuando la lucha y la crisis humanitaria causada por ella se intensificaron, los serbios y los albaneses fueron convocados a las conversaciones de paz en Francia.

¹ En lo sucesivo, se hará referencia a Bosnia y Herzegovina como Bosnia.

² Los musulmanes bosnios, especialmente después del conflicto, han sido mencionados en los medios de comunicación y en la literatura académica como bosnios. Otro término, que también se utiliza con frecuencia, es el de los bosnios, pero es engañoso ya que se utilizó originalmente para referirse al pueblo de Bosnia, independientemente de su origen étnico o religión.

³ I find the alternative terms for Kosovo Albanians, used in the media and the literature, such as Kosovars and Kosovans, somewhat misleading as they can be interpreted to refer to all citizens of Kosovo, regardless of their ethnic origin.

Las conversaciones en el castillo francés de Rambouillet fueron bastante diferentes de las de Dayton. Fueron precedidas de una amenaza con la fuerza, en lugar de haberla usado ya, como sí fue el caso de Dayton; el lugar, un castillo en las afueras de París, era, en todo su esplendor, un lugar totalmente opuesto a la sombría y básica base de la Fuerza Aérea de EE. UU. en Ohio; las conversaciones entre las delegaciones albanesa y serbia fueron exclusivamente de proximidad, y las dos delegaciones nunca se reunieron directamente, y fueron mediadas por los representantes del Grupo de Contacto (formado por Francia, Alemania, el Reino Unido, Italia, Rusia y los EE.UU.). Las conversaciones terminaron sin un acuerdo y fueron seguidas por el bombardeo de la OTAN a la República Federal de Yugoslavia.

Este texto examinará más de cerca las conversaciones de paz en Dayton y Rambouillet e intentará responder por qué el primero fue un éxito y el segundo un fracaso. El documento argumentará que en Dayton hubo una genuina voluntad por parte de al menos una de las partes de poner fin al conflicto, después de que la situación sobre el terreno hubiera cambiado significativamente. También argumentará que no hubo tal disposición en Rambouillet, donde las conversaciones se celebraron bajo la amenaza de una intervención externa a favor de uno de los lados, y donde la desconfianza mutua entre las partes era mucho más profunda.

2.- Los orígenes de la crisis.

Después de la muerte del presidente Tito en 1980, rápidamente quedó claro que los líderes de las seis repúblicas y dos provincias autónomas de Yugoslavia no pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo reformar el país, afectado por profundos problemas económicos⁴. Recurrieron cada vez más al nacionalismo, retratando a su propia nación como víctima y acusando a los otros de explotarla. Posen (1993:27) caracteriza la situación en la ex Yugoslavia en ese momento como de "anarquía emergente", en la que la ausencia de un gobierno central efectivo significaba que los diversos grupos étnicos del país se veían obligados a proporcionar su propia seguridad. Cuando las repúblicas occidentales de Eslovenia y Croacia decidieron abandonar la federación yugoslava, la república central de Bosnia y Herzegovina, con su población étnicamente mixta de musulmanes, croatas y serbios, se quedó con una opción extremadamente difícil: ir por la independencia y arriesgarse seriamente a un conflicto interno, con el que los serbios de Bosnia ya habían

⁴ En virtud de la Constitución de 1974, las provincias formaban formalmente parte de Serbia, pero con representación y derecho de voto por separado en la Presidencia colectiva de Yugoslavia.

amenazado, o permanecer en los restos de una Yugoslavia dominada por la Serbia de Milošević.

El fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética provocaron la unipolaridad, que hizo que los EE.UU, como la única superpotencia que quedaba, redefiniera su estrategia de seguridad en términos de la difusión de los valores políticos y económicos de los EE.UU. Esto inadvertidamente redujo la seguridad y el poder del gobierno yugoslavo en relación con sus repúblicas constituyentes, y creó una anarquía interna y un dilema de seguridad emergente entre varios grupos étnicos que vivían en Yugoslavia (Adams, 2006:18). El caso yugoslavo demuestra que la anarquía internacional no es solo la causa que permite que se llegue a la guerra internacional; también es la causa que permite la guerra civil porque ayuda a crear una anarquía interna en la cual las políticas domésticas se asemejan a las internacionales. Mientras los yugoslavos observaban cómo se debilitaba su estado, tomaron medidas para garantizar su propia seguridad y, al hacerlo, cada grupo aumentó la inseguridad de los demás. Los diversos grupos étnicos eran, por lo tanto, maximizadores de poder y seguridad: maximizadores de poder en sus relaciones con el gobierno federal y maximizadores de seguridad en las relaciones entre ellos. Finalmente, ante la ausencia de un gobierno federal fuerte, de otra gran potencia o de una institución internacional fuerte que mediara en sus diferencias, los yugoslavos recurrieron a la guerra.

Al analizar las causas de la desintegración y las guerras de Yugoslavia, no se deben ignorar los problemas de identidad y victimización que alimentaron el conflicto. En Yugoslavia, la idea de una nación unida de eslavos del sur compitió con la idea de los nacionalismos particularistas y, finalmente, la primera perdió. Usando la teoría de Finnemore y Sikkink (1998) de un ciclo de vida normativo, podemos entender el surgimiento y la competencia entre ideas de identidad colectiva como la yugoslava y las nacionalidades particularistas⁵. La idea yugoslava, en su forma más reciente, fue introducida en parte por la coerción de Tito después de la Segunda Guerra Mundial (Hoffmann, 2006:126). Una mirada a la historia de la Yugoslavia posterior a la Segunda Guerra Mundial, mostraría que la idea yugoslava no fue totalmente internalizada por las personas que residían dentro de las fronteras del país. A partir de la década de 1960, hubo un surgimiento de "empresarios" (Finnemore y Sikkink, 1998) que utilizaron las ideas nacionalistas para perseguir una variedad de agendas. El nacionalismo encaja con una población general que sufre a causa de la crisis económica, mientras que los nacionalistas

⁵ El ciclo de vida de la norma, que explica el surgimiento de normas, se compone de tres etapas relacionadas: emergencia, cascada e internalización.

recuerdan a esa población las atrocidades del pasado reciente (Hoffmann, 2006:134). A diferencia de la idea yugoslava, los particularismos nacionalistas, combinados con las circunstancias internacionales cambiantes, alcanzaron a una masa crítica y, por lo tanto, eliminaron la base subyacente del Estado yugoslavo.

3.- Conversaciones de paz de Dayton.

Al comienzo de la crisis yugoslava, casi ningún gobierno occidental quería ver a Yugoslavia dividirse en sus repúblicas constituyentes, y mucho menos en nuevos estados basados únicamente en el criterio de la sangre y que el ganador se llevaría todo (Judah, 1997:200). Después del fallido viaje del secretario de estado de los EE.UU, James Baker, a Belgrado en la víspera de las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia en junio de 1991, cuando dijo: "No tenemos un perro en esta pelea" (en Silber y Little, 1996:201), EE. UU. decidió quedarse en un segundo plano y dejar el problema a los europeos para que lo solucionaran⁶. La entonces Comunidad Europea le pidió a Lord Carrington, ex secretario de Relaciones Exteriores británico, que presidiera una conferencia de paz en La Haya. Propuso el reconocimiento de las repúblicas yugoslavas que lo solicitaron, pero después de que se resolvieran todas las cuestiones pendientes. Frente a la presión alemana, este punto fue ignorado y la CE reconoció a Croacia y Eslovenia el 15 de enero de 1992. Se solicitó a Bosnia un referéndum si quería el reconocimiento. Al mismo tiempo, sin embargo, Lord Carrington advirtió que el "reconocimiento temprano" significaría que ninguna de las partes estaría "muy interesada" en continuar hablando (en Judah, 1997:200). Su consejo fue ignorado y después de un referéndum sobre la independencia en febrero de 1992 (que los serbios de Bosnia boicotearon), Bosnia fue rápidamente reconocida como un país independiente. La guerra estalló menos de dos meses después.

Después de varios intentos fallidos de poner fin a la guerra (plan de paz Vance-Owen de 1993⁷ y plan del Grupo de Contacto de 1994), las cosas comenzaron a cambiar en 1995, cuando EE. UU. decidió asumir el liderazgo. Esta decisión fue motivada en parte por la situación cambiante sobre el terreno, con los serbios de Bosnia dando un último empujón para terminar la guerra en sus términos y cometer atrocidades cada vez más horribles, y en parte por un proyecto de ley del

⁶ Desde 1990 hasta el estallido de las guerras en Croacia y Bosnia en marzo de 1992, la estrategia de la administración estadounidense fue evitar el colapso de la federación yugoslava, pero una vez que estalló la violencia, la política pasó de la prevención a la contención (Western 1999: 118-119).

⁷ Nombrado en honor al representante de la ONU en Bosnia, Cyrus Vance, y su homólogo de la UE, David Owen.

Congreso de EE.UU. para levantar unilateralmente el embargo de armas impuesto por la ONU a la ex Yugoslavia, que dejaría a los musulmanes bosnios en desventaja militar⁸. La Administración de Clinton consideró que tal medida casi con certeza provocaría la retirada de las fuerzas de la ONU sobre el terreno en Bosnia, lo que adelantaría el compromiso de los EE.UU. de ayudar militarmente en esa retirada (Bass, 1998:99-100).

EE.UU. decidió liderar un nuevo esfuerzo de negociación, cuyo principal objetivo sería una Bosnia unificada. Aunque las conversaciones en la base de la fuerza aérea de los EE. UU., en Dayton, Ohio, se planearon para ser de proximidad, el primer día comenzaron a celebrarse reuniones directas entre las partes. Los veinte días restantes de negociaciones incluyeron una combinación de conversaciones directas y de proximidad, formales e informales entre los mismos líderes balcánicos y, a menudo, pero no siempre, con los negociadores estadounidenses y europeos. El éxito en Dayton se basó en el territorio y después de 21 días de conversaciones y un drama de última hora digno de una película de Hollywood, se llegó a un acuerdo.

Los Acuerdos de Paz de Dayton consistieron en el Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina y once anexos que establecen las obligaciones de las partes y la comunidad internacional para implementar el acuerdo⁹. La esencia de los Acuerdos incluía las disposiciones que: Bosnia y Herzegovina continuará existiendo como un estado único dentro de sus fronteras actuales reconocidas internacionalmente; consistirá en dos entidades, la Federación Croata-Musulmana y la República Srpska, que ocupan respectivamente el 51 y el 49 por ciento de Bosnia; el gobierno central estará compuesto por una presidencia y una asamblea parlamentaria elegidas por los tres miembros, que reflejarán el carácter multiétnico de Bosnia y garantizarán los derechos de las minorías.

Si bien fue elogiado por llevar la paz a Bosnia después de más de tres años de guerra, el Acuerdo de Paz de Dayton atrajo muy rápidamente críticas. La crítica más seria fue que se trataba simplemente de un acuerdo exitoso de cese de las armas, cuyas disposiciones políticas (otorgar a los refugiados el derecho al retorno y afirmar un solo país y un gobierno central) nunca podrían implementarse. De hecho, Dayton trajo la paz a Bosnia, pero la Bosnia creada en Dayton aún está lejos de ser una democracia estable y próspera, capaz de mantenerse en pie, sin supervisión internacional. Las divisiones étnicas aún permanecen y siguen siendo una amenaza para la estabilidad de Bosnia. El Acuerdo de Dayton no fue el

⁸ Al comienzo del conflicto, la ONU impuso un embargo de armas a Yugoslavia. El embargo no tuvo ningún efecto significativo sobre los serbios de Bosnia, que obtuvieron sus suministros de Serbia, que tenía una gran industria nacional y abundantes reservas.

⁹ Para ver el texto completo del acuerdo, ver el Acuerdo de Paz de Dayton (1995).

resultado de una victoria militar decisiva de una de las partes en conflicto, ni fue consecuencia de un estancamiento mutuamente perjudicial, donde el cansancio entre los principales partidos y la imposibilidad de grandes avances militares crearon fuertes incentivos para un compromiso negociado. Por el contrario, Dayton representa un caso típico de "consentimiento reforzado", un acuerdo de paz forjado y finalmente firmado bajo una fuerte presión internacional (Recchia, 2007:3). El precio a pagar por llegar a esos acuerdos en Dayton fue esencialmente doble: primero, el Acuerdo ratificó de facto los resultados de la limpieza étnica sobre el terreno; segundo, legitimó explícitamente los intereses de los estados vecinos en el orden interno bosnio (Recchia, 2007:3).

La experiencia bosnia de la administración Clinton confirmó una lección clave sobre la relación entre la fuerza y la diplomacia. Mostró que la amenaza de la fuerza, especialmente del poder aéreo, era una herramienta útil para lograr fines diplomáticos. Esta experiencia influiría profundamente en el pensamiento de Washington durante la crisis de Kosovo. El uso de la fuerza, sin embargo, también influiría en el pensamiento de los actores locales. Dayton demostró que el poder, en lugar de la razón, traía recompensas; y demostró que labrarse unidades territoriales étnicamente puras produjo mapas más precisos sobre los que construir un acuerdo de paz (Silber y Little, 1996:382). Tres años después, estas dos ideas no se perderían en relación a Milošević y los albaneses de Kosovo.

4.- Las conversaciones de paz de Rambouillet.

La desintegración de Yugoslavia llevo la cuestión de la autodeterminación de todas las naciones yugoslavas a la agenda internacional. Si bien la Comisión Badinter¹⁰ reconoció el derecho de las repúblicas yugoslavas a buscar la independencia, no se le dio el mismo derecho a Kosovo¹¹. En cambio, los gobiernos y las organizaciones

¹⁰ En septiembre de 1991, tres meses después de que comenzara la guerra tras las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia, la CE estableció una comisión de arbitraje, conocida como la Comisión Badinter, después de que su principal jurista, Robert Badinter, presidente del Tribunal Constitucional francés. Se esperaba que la comisión ayudara a resolver las diferencias que pudieran surgir en el contexto de las negociaciones de paz entre las partes yugoslavas que pronto comenzarían en La Haya, pero también emitió una serie de opiniones importantes sobre la situación legal de Yugoslavia y sus unidades constitutivas.

¹¹ Bajo la Constitución de Yugoslavia, el pueblo de Yugoslavia era o 'naciones' o 'nacionalidades'. Las naciones - eslovenos, croatas, serbios, montenegrinos, macedonios y desde 1971 musulmanes bosnios - tenían derecho a su propia república. Por el contrario, las "nacionalidades" eran pueblos que, en efecto, estaban aislados de una madre patria existente. La más importante de las "nacionalidades" eran los albaneses de Kosovo y los húngaros que vivían en Vojvodina en el norte. Según la constitución, las naciones teóricamente poseían el derecho a separarse. Kosovo no era una república, y según Judah (2000: 37), en ningún caso se les podía permitir a los albanokosovares convertirse en república, por temor a que algún día trataran de ejercer el derecho a separarse. Esta distinción convenía a la CE y, en

internacionales que participaron en la respuesta a esta reivindicación insistieron en que se respetaran los derechos humanos y se restableciera una pertinente autonomía en Kosovo (Weller, 1999:215). En ese momento, Milošević había abolido esa importante autonomía de la que había disfrutado Kosovo bajo la Constitución yugoslava de 1974¹². El final de la guerra en Bosnia no puso fin a la crisis en Kosovo. Por el contrario, el Acuerdo de Paz de Dayton pasó por alto completamente el conflicto en Kosovo y dejó a los albaneses exactamente donde estaban antes. Sin embargo, Dayton dejó claro a los albaneses de Kosovo que se reconoce el nacionalismo violento (Buckwalter, 2002:97; D'Amico, 2006:274; Petritsch y Pichler, 2002:73-4; Sterling-Folker, 2006:337). Los albaneses de Kosovo se inclinaron cada vez más hacia la lucha armada (Caplan, 1998:752). Por lo tanto, nuevos actores políticos entraron en escena exigiendo pasos más decisivos y medios más sólidos para la realización de sus objetivos. El más importante de ellos fue una fuerza de guerrilla que se hacía llamar Ejército de Liberación de Kosovo (KLA)¹³. El KLA comenzó a atacar a las fuerzas de seguridad serbias en la provincia¹⁴. A menudo indiscriminados en sus ataques, los rebeldes parecían decididos a provocar una respuesta serbia masiva para que la intervención internacional fuera inevitable. Las fuerzas de seguridad serbias solían responder de manera desproporcionada, atacando indiscriminadamente aldeas enteras, matando civiles y creando una creciente crisis de refugiados, lo que hacía que cayera en manos del ELK¹⁵. Los serbios también fueron secuestrados y asesinados, pero Milošević no pudo convertir esto en una ventaja diplomática. La violencia logró en solo unos pocos meses lo que la resistencia pacífica y las incontables consultas diplomáticas no pudieron durante años. Esta nueva situación obligó a la comunidad internacional a tomar medidas más firmes en Kosovo.

A medida que la crisis empeoraba en el verano de 1998, los EE.UU, actuando con la participación y el apoyo del Grupo de Contacto, iniciaron un proceso de negociaciones indirectas a través de la diplomacia de enlace entre el gobierno de la República Federal de Yugoslavia y los líderes políticos de los

última instancia, a la comunidad internacional, ya que permitía trazar una línea entre entidades cuya independencia sería legítimamente reconocida y aquellas cuya independencia no lo sería (Caplan 1998: 748).

¹² Hasta 1989, junto con la provincia de Vojvodina, Kosovo disfrutaba prácticamente de todas las prerrogativas de una república, incluida su propia constitución, gobierno, tribunales y banco nacional, y una voz igual dentro de la presidencia federal colectiva.

¹³ Ejército de Liberación de Kosovo (UCK) en albanés.

¹⁴ El primer choque armado significativo entre las fuerzas albanesas y serbias tuvo lugar hacia fines de 1997 (Malcolm 2002: xxxviii)

¹⁵ A fines del verano de 1998, unas 200,000 personas fueron desplazadas dentro de Kosovo (Judah 2000: 177).

albano-kosovares¹⁶. La diplomacia itinerante entre Belgrado y Pristina, dirigida por Chris Hill, embajador de los EE. UU. en Macedonia en ese momento, culminó en las conversaciones en Rambouillet, para tratar de lograr una solución negociada que permitiera un cese de las armas, un acuerdo de paz interino con un sistema de autogobierno para Kosovo y el despliegue de una fuerza internacional dentro de Kosovo para mantener esa solución. Según Zartman (2005:253-4), el proceso de Kosovo tenía dos vías de cruce: la vía diplomática era una fórmula previa para la autonomía que cambiaba solo en detalles, y la vía militar eran los esfuerzos en disputa del gobierno yugoslavo y el KLA –los serbios con el objetivo de lograr el exterminio militar del KLA, y el KLA con el objetivo de lograr una participación militar internacional hasta que se lograra la independencia–. Hasta que los dos esfuerzos en disputa para la eliminación del otro se hubieran controlado, tanto en el terreno como en las mentes de las dos partes, las partes no se comprometerían en la primera vía hacia un acuerdo. Por lo tanto, el desafío para los mediadores no fue solo diseñar una fórmula aceptable para ambas partes, ya que las zonas de negociación de ambas simplemente no se solapaban, sino convencer a ambas partes de que no tenían alternativas y de que sus esfuerzos concurrentes para eliminarse mutuamente en Kosovo no funcionarían (Zartman, 2005:253-4). El trato político ofrecido a las dos partes en Rambouillet fue el siguiente: si los albaneses de Kosovo aceptaban el plan del Grupo de Contacto, obtendrían el protectorado internacional durante un período interino de tres años; de lo contrario, serían abandonados; si Serbia no estaba de acuerdo, la OTAN bombardearía¹⁷.

La idea era que Rambouillet auspiciara conversaciones indirectas en las que los negociadores viajarían entre las delegaciones. Una lista de principios no negociables, preparada por el Grupo de Contacto, formó el marco de un Acuerdo Provisional que las partes debían acordar. Los principios incluían la preservación de la integridad territorial y la soberanía sobre lo que quedaba de Yugoslavia (República Federativa de Yugoslavia, que consistía en Serbia y Montenegro) y un alto grado de autogobierno para Kosovo, incluido un presidente y un gobierno (Petritsch y Pichler, 2002:143-144). La implementación del Acuerdo debía de estar garantizada por una fuerte presencia de la OTAN sobre el terreno. Se invitó a las partes a enviar comentarios y enmiendas al acuerdo político.

¹⁶ Un poco más tarde, cuando según la ex Secretaria de Estado de los EE. UU. Madeleine Albright (2003: 491), se hizo evidente que ningún acuerdo político sería posible sin los rebeldes, los diplomáticos estadounidenses comenzaron a reunirse también con representantes del KLA. Este fue un gran cambio con respecto a la posición anterior de los EE. UU., Cuando el KLA era considerado un grupo terrorista (ver Judah 2000: 138).

¹⁷ Al mismo tiempo, la Presidencia alemana de la UE ideó una zanahoria que se ofreció al lado serbio. Incluía la eliminación gradual de todas las sanciones contra la República Federativa de Yugoslavia dentro de dos años (Petritsch y Pichler 2002: 172).

Los albaneses de Kosovo inmediatamente objetaron que el texto no incluía una cláusula sobre el referéndum, que decidiría si la provincia debería ser independiente (Petritsch y Pichler, 2002:157). Insistirían en esto hasta el final de las conversaciones. La delegación serbia hizo los comentarios de apertura y luego se mantuvo más o menos en silencio durante los siguientes diez días. El movimiento serbio parecía basado en la suposición de que los albaneses finalmente rechazarían el documento y, por lo tanto, cargarían con la culpa del colapso de la conferencia (Petritsch y Pichler, 2002:158). La razón de esto fue que los rusos les informaron que en las reuniones del Grupo de Contacto antes de Rambouillet se había acordado que la palabra "referéndum" no podría aparecer en el texto final. Esto se debió a que todos entendieron que, en caso de un referéndum, los albaneses de Kosovo siempre ganarían, gracias a su aplastante superioridad numérica en la provincia (Judah, 2000:206-7).

Al final, el lado serbio estaba listo para negociar seriamente el aspecto civil del acuerdo (Petritsch y Pichler, 2002:170). Al mismo tiempo, se negó rotundamente a discutir la posibilidad de una Fuerza de Implementación liderada por la OTAN. El problema para los serbios fue el anexo militar¹⁸. Tenía la redacción estándar de un Acuerdo sobre el Estado de las Fuerzas (SOFA), que la OTAN firma con cualquier estado que acoge sus tropas y, según el entonces comandante supremo de la OTAN, el general Wesley Clark (citado en Hendriksen 2007:170), se había basado en el anexo militar usado en Dayton¹⁹. Las autoridades serbias afirmaron que esto era equivalente a un intento de ocupar toda Serbia, y fue una de las principales razones por las que rechazaron todo el paquete en Rambouillet (Judah, 2000:210). Igualmente inaceptable para los serbios fue una cláusula añadida por insistencia de la delegación albanesa de Kosovo, que estipuló que después de tres años el estado final de Kosovo estaría determinado, entre otras cosas, por "la voluntad del pueblo" (Hosmer, 2001:14)²⁰. Después de nuevas disputas, la delegación albanesa de Kosovo firmó el acuerdo el 18 de marzo,

¹⁸ Si bien este término ha sido adoptado y ampliamente utilizado, en el texto real del Acuerdo propuesto de Rambouillet se lo denomina Apéndice B: Estado de la Fuerza de Implementación Militar Multinacional (Acuerdo de Rambouillet 1999).

¹⁹ El texto en disputa decía: "El personal de la OTAN disfrutará, junto con sus vehículos, embarcaciones, aeronaves y equipo, de paso libre e irrestricto y acceso sin obstáculos en toda la República Federativa de Yugoslavia, incluido el espacio aéreo y las aguas territoriales conexas. Esto incluirá, entre otros, el derecho de vivaque, maniobra, palanquilla y utilización de cualquier área o instalación según se requiera para el apoyo, la capacitación y las operaciones". (Acuerdo de Rambouillet, 1999)

²⁰ Hasta ahora, según un funcionario estadounidense (en Hendriksen 2007: 171), "el precio de salvar a Rambouillet era unirnos cada vez más estrechamente a los albaneses".

mientras que los serbios se negaron a hacerlo. El bombardeo de la OTAN a Serbia comenzó cuatro días después.

¿Por qué, entonces, los serbios rehusaron a firmar el Acuerdo de Rambouillet? Citaron el Anexo Militar como la razón principal para no firmar, alegando que equivalía a la ocupación de un país soberano. Sin embargo, es más probable que Milošević hubiera decidido que su supervivencia política corría menos riesgo si rechazaba el Acuerdo y veía lo que creía que sería una corta campaña de bombardeos (Kovacevic, 2007:253). Después de todo, Kosovo era mucho más importante para su base de poder político y nacionalismo serbio que Bosnia y la República Serbia de Bosnia (Owen, 2001:69)²¹.

El problema principal con Rambouillet fue que el texto ofrecido a las partes no proporcionaba pistas claras sobre el principio más arraigado: la autodeterminación o la integridad territorial²². El proyecto de acuerdo discutido en Rambouillet, estaba comprometido con la integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia, y numerosas referencias a la Carta de las Naciones Unidas y al Acta Final de Helsinki, dos documentos que afirman la soberanía como una norma central en el sistema internacional. Al mismo tiempo, dejó sin resolver la cuestión del estatuto final de Kosovo y preparó un período interino de tres años, después del cual se volvería a examinar el tema para reflejar la voluntad del pueblo²³. En cuanto al método de esta expresión de la voluntad, el documento era ambiguo. Esto creó una especie de dilema del prisionero, que no dejó espacio para una solución mutuamente aceptable. Parece que la estrategia principal de los serbios en Rambouillet se basó en la suposición de que los albaneses rechazarían un

²¹ Hosmer (2001: 8-10) enumera cuatro razones por las cuales Milošević quería mantener el control serbio y el dominio sobre Kosovo: Primero, la gran mayoría de los serbios tenía un fuerte apego a Kosovo, que consideran "la cuna de la identidad de Serbia y el resorte de su cultura antigua; En segundo lugar, la propia personalidad política de Milošević estaba estrechamente relacionada con la ascendencia serbia en Kosovo: claramente debía su ascenso inicial al poder en el partido comunista serbio y Yugoslavia a su explotación de los sentimientos nacionalistas serbios y la promoción de la hegemonía serbia en Kosovo; Tercero, Kosovo, desde principios de la década de 1990 en adelante, proporcionó al partido socialista gobernante de Milošević suficientes escaños adicionales en el parlamento serbio para otorgarle una mayoría casi parlamentaria; En cuarto lugar, Milošević siguió confiando en Kosovo como un medio para reforzar su decadente posición política dentro de Serbia, explotando el problema de Kosovo para aumentar las pasiones nacionalistas, movilizar el apoyo público y distraer a la gente de otros problemas serios que enfrenta Serbia.

²² Madeleine Albright (2003: 490) dice que la renuencia de EE.UU. a respaldar la independencia se formó menos por principios que por una evaluación pragmática de las actitudes en la región: Macedonia y Grecia se opusieron firmemente a la independencia de Kosovo porque temían que pudiera inflamar las ambiciones separatistas dentro de su propio territorio. poblaciones de etnia albanesa; otros países también tenían minorías con aspiraciones de independencia; y, en términos más generales, algunos europeos temían que un Kosovo independiente se convirtiera en un hervidero de extremismo islámico y crimen organizado.

²³ Albright (2003: 511) dice que la propuesta desarrollada en Rambouillet "requería que los kosovares demoraran, pero no abandonaran, sus aspiraciones de independencia".

acuerdo porque no les ofrecería la independencia que buscaban (Hendriksen, 2007:170). Esto dejaría a Milošević con la mano libre para terminar con el KLA militarmente. Al mismo tiempo, al darse cuenta de que no podían obtener la independencia de inmediato, los albaneses de Kosovo aceptaron el acuerdo con la esperanza de que el rechazo serbio provocaría la intervención de la OTAN. Después de dos meses y medio de esa intervención, Milošević finalmente aceptó un trato que por el lado militar implicaba un retiro total de las fuerzas serbias de Kosovo y por lo tanto equivalía a capitulación, pero en el aspecto político el trato se refería a la "soberanía e integridad territorial" de Yugoslavia y a "un proceso político diseñado para determinar el estado futuro de Kosovo". Para entonces, uno de los principales objetivos proclamados del proceso diplomático –detener la violación de los derechos humanos y revertir una crisis humanitaria– se había hecho añicos.

5.- Una visión comparativa de los Acuerdos de Dayton y Rambouillet.

Como se dijo anteriormente, Dayton fue un éxito en dos aspectos cruciales: trajo la paz a Bosnia después de tres años de guerra, y conservó al país como una entidad única, que de hecho había sido el objetivo principal de las negociaciones. En la misma línea, Rambouillet fue un fracaso porque no provocó la paz, sino que terminó en una escalada masiva del conflicto en Kosovo, que vio la intervención de la OTAN contra un país europeo soberano. Aún así, independientemente de sus diferentes resultados, los dos conflictos y las negociaciones de paz tienen mucho en común. Incluyen la misma región, causas similares y algunos de los mismos actores y estrategias. Además, los dos estudios de casos ofrecen lecciones similares para una mayor investigación de los conflictos intra-estatales, la mediación de terceros y la aplicabilidad de teorías rivales de las relaciones internacionales en la interpretación de conflictos.

Ambos estudios de caso incluyeron etapas intensas de pre-negociación: Bosnia con el itinerante Holbrooke y Kosovo con el llamado "proceso Hill". Aunque fue muy difícil, esta etapa del proceso bosnio terminó con éxito y dio lugar a la continuación de las conversaciones en la etapa Fórmula. Esa etapa también fue dirigida por el equipo de Holbrooke, que luego logró preparar y ejecutar con éxito la etapa de Detalles también (para las etapas de negociación, ver Zartman y Berman en Berridge 2005:29-52). Por otro lado, el "proceso Hill" en Kosovo estaba prácticamente muerto a fines de 1998, y las conversaciones posteriores en Rambouillet se produjeron como consecuencia de la cambiante situación en el terreno. Las conversaciones no se planearon realmente durante el itinerario de Hill.

Antes de Rambouillet, la etapa de Fórmula fue decidida por el Grupo de Contacto y presentada a las partes como un hecho consumado. Incluía disposiciones detalladas para el acuerdo provisional previsto para Kosovo, utilizando el "proceso Hill" como punto de partida y, como tal, no preveía una etapa de detalle significativa que las partes negociarían en Rambouillet. Por el contrario, Rambouillet fue un ejercicio para lograr que las partes acordaran una fórmula redactada y decidida sin su participación directa.

Tanto en Bosnia como en Kosovo, las partes aceptaron un mediador externo al conflicto, cuya mediación fuera de tipo activo. Aceptaron a los EE.UU. como el principal mediador, no por su imparcialidad, sino por su capacidad para influir en cada parte y la necesidad de obtener garantías de cualquier solución por parte del mediador²⁴.

Para ser efectiva, la mediación debe tener lugar en el momento correcto. ¿Cuáles son las circunstancias que hacen madurar los conflictos hasta su resolución? Según Ohlson (2008:146), la percepción de la madurez es a menudo el resultado de la política de poder, la fuerza, la coacción y el miedo. El cambio en el comportamiento se hace cumplir, no es voluntario, y normalmente no proviene de una buena voluntad política, una reevaluación moral o un genuino cambio de opinión. En cambio, surge de las presiones basadas en el poder inherentes al proceso mismo del conflicto. La madurez y la terminación de la guerra son, en la mayoría de los casos, causadas por limitaciones de recursos y oportunidades reducidas para procesar con éxito la guerra. A menudo tiene poco que ver con actitudes cambiantes o quejas rectificadas (Ohlson, 2008:146). Aquí radica la diferencia crucial entre Dayton y Rambouillet (Kovacevic, 2004:308; Daalder y O'Hanlon en Hendriksen 2007:173). En el período previo a Dayton, la guerra en Bosnia estaba llegando a su fin, y las tres partes en conflicto estaban exhaustas y muy probablemente sin posibilidades de cumplir con sus ambiciones por medios militares. El proceso de maduración fue "fabricado o diseñado por el poder de coerción" (Burg, 2004:253) y la mediación llegó en una etapa tardía del conflicto. En Kosovo, en el periodo previo a Rambouillet, la guerra estaba, en cierto modo, recién comenzada; los serbios se preparaban para un enfrentamiento final con los rebeldes albaneses, quienes, por su parte, no cumplieron con un acuerdo previo de cesación del fuego y continuaron con los ataques con la esperanza de provocar una respuesta desproporcionada de las fuerzas de seguridad serbias y acercar la OTAN a la intervención. Aquí, la mediación se produjo entre algún momento temprano

²⁴ Aunque en Rambouillet el Grupo de Contacto tuvo formalmente el papel principal en las negociaciones, las partes, en particular los albaneses de Kosovo, esperaban que EE.UU. influyera en el proceso y proporcionara garantías en caso de un acuerdo. El lado serbio miró a los rusos en busca de apoyo.

(antes del ascenso del KLA) y etapas tardías (después de un conflicto militar prolongado y un punto muerto), lo que también ayuda a explicar por qué no tuvo éxito. Además, Milošević tenía mucho que ganar de una solución negociada en la guerra de Bosnia, porque indirectamente amenazaba su base de poder nacional en Serbia, donde el embargo económico de la ONU estaba afectando la vida cotidiana del serbio medio (Hendriksen, 2007:182). Esto no era el caso con Kosovo, porque en ese momento la mayoría de las sanciones económicas contra Serbia habían sido levantadas. Aún más importante, lo que estaba en juego no era lo mismo, al menos no para Milošević; Kosovo representó su ascenso al poder y una parte muy importante de la historia y la cultura serbia, mucho mayor que Bosnia y por lo tanto más difícil de abandonar (Hendriksen, 2007:173; Hosmer 2001:18).

En tales circunstancias, ¿cuál fue la mejor estrategia para los mediadores? En ambos estudios de caso, el mediador optó por la estrategia directiva, que afecta al contenido y el sentido, así como al proceso de mediación. Para lograr esto, un mediador generalmente tiene dos herramientas principales a su disposición: capacidad de influir y resolución de problemas (Stedman en Ohlson, 2008:147). La influencia se refiere principalmente a la capacidad del mediador para alterar el entorno objetivo del conflicto y las partes, al influir en su capacidad de luchar o al ofrecer garantías de seguridad para minimizar los temores a la paz. La resolución de problemas se refiere a la capacidad de idear soluciones que aborden en grado suficiente los agravios y satisfagan las preocupaciones, demandas y objetivos de las partes. El papel de los mediadores es hacer que las partes beligerantes perciban que una situación determinada conduce a una solución negociada (Ohlson, 2008:147). Con respecto a la influencia, Kissinger (1994:488) argumenta que es la presión en el campo de batalla la que genera la negociación, y esto es exactamente lo que vimos en Bosnia. En Kosovo, el partido que ejerció la fuerza no ejerció ninguna influencia conocida sobre el ELK y disminuyó rápidamente la influencia sobre el liderazgo político albanés de Kosovo y de Milošević (Burg, 2004:264-5)²⁵. La falta de presión en el campo de batalla fue un impedimento importante para el éxito de las negociaciones. Solo existía una amenaza de fuerza por parte de la OTAN, que

²⁵ En lo que a los rebeldes se refería, los mediadores no tenían mucha influencia sobre ellos de todos modos, ya que la amenaza de abandonarlos no era muy clara, y ciertamente no era algo de lo que se preocupara demasiado. Como dijo el general alemán Klaus Naumann después de la guerra: "Creo que tuvimos la oportunidad de evitar la guerra en el otoño de 1998. Milošević honró el Acuerdo de octubre, pero el ELK explotó la retirada de las fuerzas de la República Federativa de Yugoslavia y tomó algunas medidas provocadoras. conflicto entonces, pero la OTAN no tenía ningún instrumento para influir en ellos. De hecho, el fracaso de la OTAN para influir en el ELK en ese momento fue la mayor deficiencia del esfuerzo diplomático ". (en Hendriksen 2007: 185)

Milošević no consideraba que fuera creíble. Se sintió lo suficientemente fuerte como para intentar aplastar al KLA.

En ambos estudios de casos, la diplomacia coercitiva jugó un papel importante; la diferencia crucial fue que en Bosnia, la diplomacia fue precedida del uso real de la fuerza, mientras que en Kosovo, el uso de la fuerza se produjo solo después de que la diplomacia fallara. La esencia de la disuasión o coacción exitosa depende de la credibilidad de la amenaza, que requiere una comunicación firme y clara en su resolución y también un cálculo preciso de la efectividad potencial de su amenaza según las creencias de su oponente (Matthews, 1993:109). En Bosnia, la amenaza fue seguida por el uso real de la fuerza, y eso proporcionó una base mucho más firme para llevar a cabo la diplomacia de lo que hubiera sido el caso si la fuerza no se hubiera utilizado (Daalder, 2000:185). En el caso de Kosovo, la amenaza de ataques aéreos por parte de la OTAN carecía de credibilidad a los ojos de Milošević. Esto fue causado principalmente por la falta de seguimiento de amenazas anteriores de acción militar sobre la crisis en la provincia (Daalder, 2000:185-6)²⁶. Una complicación adicional con la diplomacia coercitiva es que la amenaza de intervención externa cambia el equilibrio de poder en favor del grupo que está siendo abusado, lo que en una situación de guerra civil hace que las víctimas potenciales se crezcan en relación a una perspectiva de lucha armada continua (Snyder, 2008:11). Vimos esto en Bosnia, antes de Dayton y en Dayton, donde el lado musulmán, animado por los recientes éxitos militares y después de los ataques de la OTAN, pensó que los serbios podrían ser completamente derrotados. Esto en gran medida explica su inflexibilidad en Dayton. Un problema similar estaba presente en Kosovo, donde el ELK no tenía incentivos fuertes para negociar, sino más bien para seguir provocando la represalia serbia y acercar la intervención de la OTAN. También hubo diferencias importantes entre las capacidades de resolución de problemas de los mediadores en Bosnia y Kosovo. En Dayton fue posible idear una plataforma aceptable para los tres lados; el trato era un compromiso que fue más fácil para las tres partes de vender a sus electores que el ofrecido en Rambouillet. En ambos estudios de casos, las partes intentaban maximizar su seguridad y, bajo el dilema de la seguridad, buscaban ganancias relativas. La diferencia crucial es que en Bosnia, los mediadores estadounidenses lograron convertir la situación en una que no fuera de suma cero y guiar a las partes hacia la búsqueda de una ganancia absoluta. Bosnia se conservó como un solo país (que era el objetivo del lado musulmán), pero en realidad estaba dividido (que era el objetivo serbio). Los croatas siguieron jugando porque ya habían recuperado partes

²⁶ La administración Clinton primero utilizó la amenaza de ataques aéreos a principios del otoño de 1998.

de Croacia anteriormente ocupadas. Sin embargo, en Rambouillet, los mediadores tuvieron una tarea más difícil al hacer que los beligerantes percibieran una determinada situación como conducente a una solución negociada: no lograron persuadir a las partes para que buscaran ganancias absolutas y no relativas. Hubo varias razones para eso: las dos partes tenían posiciones diametralmente opuestas, con los albaneses de Kosovo insistiendo en la independencia, y el lado serbio no estaba dispuesto a aceptar ni siquiera una autonomía sustancial para Kosovo; las partes no veían los palos lo suficientemente creíbles, y las zanahorias no se consideraban lo suficientemente atractivas. Finalmente, el equipo de mediación había reducido la capacidad de influir ya que no estaba tan unido como en Dayton. El miembro ruso del equipo mediador de Rambouillet se negó a discutir la parte militar del acuerdo.

Paso ahora a la pregunta de por qué varios actores internacionales decidieron involucrarse en la crisis yugoslava. El cambio de la bipolaridad a la unipolaridad al final de la Guerra Fría no solo vio un número creciente de conflictos intra-estatales, sino que también permitió un cambio en el pensamiento estratégico de los EE.UU. y otras grandes potencias occidentales. Las llamadas a favor de la democracia y el respeto de los derechos humanos se hicieron más prominentes, y la noción previamente intocable de la soberanía del estado comenzó a cuestionarse²⁷. Como señala Snyder (2008:8), no es accidental que las intervenciones humanitarias hayan ido en aumento desde el colapso de la Unión Soviética, en parte por un cambio proclamado en las normas, y en parte porque los costos y riesgos de las intervenciones parecían más calculables y controlables. El cambio en el pensamiento estratégico después de la Guerra Fría fue reforzado mutuamente por la retórica cambiada, que enfatizó la moralidad, los derechos humanos y los desafíos a la soberanía. El estallido de un conflicto étnico violento en los Balcanes, respaldado por un alto nivel de exposición en los medios, desafió las culturas de seguridad nacional más reactivas y orientadas a la defensa e inició un proceso de aprendizaje social en varios estados para un papel más activo en la seguridad y defensa (Heiselberg en Meyer 2005:540). La movilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación también fue un factor importante que llevó a los líderes políticos de Occidente a involucrarse activamente en los Balcanes, a pesar de la falta de intereses nacionales obvios. Hubo un entendimiento de que la mejor manera de enfrentar las crisis yugoslavas era a través de instituciones, las establecidas, como la ONU, la OTAN y la OSCE, o las *ad hoc*, como el Grupo de Contacto. En línea con la teoría neoliberal, estas instituciones ayudaron a las

²⁷ Para ejemplos, ver Blair (1999) y Annan (1999).

principales potencias involucradas en los conflictos yugoslavos (EE. UU., UE y Rusia) a identificar mejor los desafíos de seguridad, superar diversos obstáculos a la cooperación y, por lo tanto, mejorar la eficiencia en la gestión de la seguridad. Es cierto que al tratar las crisis en los Balcanes, hubo, hasta cierto punto, rivalidades entre las instituciones. Este fue especialmente el caso en Kosovo, donde la ONU fue en gran parte ignorada en favor de la OTAN (y, en menor medida, el Grupo de Contacto), pero esto no socava el hecho de que las instituciones desempeñaron un papel importante en la búsqueda de una solución en los Balcanes.

Al mismo tiempo, las potencias occidentales que se involucraron en la crisis yugoslava ignoraron en gran medida algunos otros conflictos que asolaban el mundo. Incluso en Yugoslavia, los principios y normas por sí solos no fueron suficientes para que los miembros de la OTAN fueran a la guerra, como lo demostró el período 1992-1995 en Bosnia y Herzegovina (Kay, 2005:20). Las grandes potencias raramente se adhieren a normas que no son en última instancia compatibles con sus intereses (Desch, 2003:418-419). Al comienzo de la crisis yugoslava, la UE quería establecerse como un actor internacional importante y solo pedía a los EE.UU. que se involucraran cuando se daban cuenta de que no podrían resolver el problema por sí mismos. EE.UU. permaneció al margen del conflicto bosnio hasta que la Administración Clinton concluyó que una continuación de la guerra minaría aún más la credibilidad de la posición de los EE. UU. Como garante de la seguridad europea (Taliaferro, 2006:44)²⁸. Esto fue aún más pronunciado en Kosovo, donde fue la combinación de la experiencia bosnia previa y el riesgo para la credibilidad de la OTAN, lo que incentivó a los líderes occidentales a acciones diplomáticas y, finalmente, a la guerra. En ambos conflictos, Rusia también tenía un gran interés porque quería preservar su poder e influencia declinantes, especialmente en una región que consideraba estratégicamente importante, y temía que la participación de la OTAN amenazaría su seguridad.

6.- Conclusión.

La búsqueda de una solución a los conflictos en Bosnia y Kosovo ha demostrado dos cosas: que los estados liberales, que han tenido éxito en crear una zona de paz entre ellos, tienen dificultades cuando se trata de un mundo no liberal, y que la separación académica del liberalismo y el realismo les importa poco a los legisladores cuando tienen que tomar decisiones morales duras entre una paz justa y un rápido final de las hostilidades, o entre la democracia y la eficiencia. Hyland (en

²⁸ Para una descripción general de los imperativos sistémicos y los objetivos generales de la gran estrategia de EE. UU. Después del colapso de la Unión Soviética, ver Taliaferro 2006, pp.42-43.

Hendriksen, 2007:76) señala que el final de la Guerra Fría permitió a los EE.UU. cambiar su enfoque de una política exterior basada principalmente en intereses a una basada más en valores como democracia, economía de mercado, ayuda humanitaria y supresión del genocidio. Si bien la retórica dominante se ha desplazado hacia el idealismo, la práctica real ha conservado un cierto grado de precaución y pragmatismo (Dobson, 2002:591-2). El principal arquitecto del Acuerdo de Dayton, Richard Holbrooke (1999:370), argumenta que la elección entre realistas e idealistas era falsa, y que a la larga los intereses estratégicos y los derechos humanos de EE. UU. se apoyaban y reforzaban mutuamente, y podían avanzar al mismo tiempo. Bosnia y Kosovo ilustran las dificultades a las que se enfrentan las autoridades mundiales cuando su responsabilidad de defender el derecho internacional y proteger los derechos humanos en todo el mundo se opone a las preocupaciones estratégicas más amplias, así como a la responsabilidad de salvaguardar a su propio país y sus ciudadanos. El conflicto yugoslavo enfrentó a los estados liberales occidentales con un acertijo donde era difícil de encontrar el equilibrio adecuado entre el apoyo a la autodeterminación y la soberanía. Al tratar de resolver este enigma, eligieron la forma intermedia de alternar entre políticas realistas y liberales, dejando atrás soluciones imperfectas que han impedido el desarrollo en la región desde entonces.

Los conflictos yugoslavos también demostraron que en el mundo poscomunista, la caída de los estados autoritarios podría conducir fácilmente a la secesión y al conflicto étnico. La gestión de la disolución de Yugoslavia reflejó un proceso de cambio mucho más amplio en el sistema internacional y señaló tres desarrollos importantes: un cambio fundamental en los roles de los actores internacionales; una lucha sobre los valores centrales del sistema internacional; y la legitimidad de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Weller, 1999:211-12). Los conflictos yugoslavos apenas representaron una amenaza para el interés nacional de Estados Unidos, aunque la creciente crisis de refugiados y el posible desbordamiento del conflicto plantearon una amenaza para la seguridad de los países europeos. Al final, los gobiernos occidentales no podían ignorar la persistencia del conflicto y las violaciones masivas de los derechos humanos. Bosnia y Kosovo ciertamente sirvieron para reforzar la relevancia de la OTAN para resolver problemas de seguridad en Europa, y para demostrar que Europa, después de la Guerra Fría, seguía siendo tan dependiente de EE.UU. por su seguridad como lo había sido antes (Cox, 2006:150; Headley, 2003:227; Snyder 2008:6). Sin embargo, yo diría que esas fueron razones secundarias para la participación de Occidente en la crisis. Entonces, ¿qué explica el comportamiento

de las potencias occidentales en ausencia de riesgos apremiantes para su seguridad nacional o compromisos institucionales?

Cuando la causa de un conflicto civil, o el fracaso de un estado, es una disputa étnica o religiosa, existen profundas divisiones entre aquellos que creen que el derecho a la autodeterminación debe conducir a fronteras basadas en líneas de demarcación étnica o religiosa, y aquellos que piensan que las fórmulas de "consociacionalismo" o federalismo podrían salvar sociedades multiculturales o multiétnicas (Hoffmann, 1995:47). Estas divisiones estuvieron presentes tanto en Dayton como en Rambouillet. El Acuerdo de Dayton preservó la unidad nominal de Bosnia, pero, parafraseando a Bass (1998:106), enmascaró el tambaleante acto de equilibrio realista entre la República Srpska y la Federación Croata-Musulmana. Rambouillet falló porque llegó demasiado tarde para ofrecer el equilibrio adecuado entre la soberanía y la autodeterminación. Los realistas argumentarían que, en lugar de mantener juntos estados multiétnicos, habría servido mejor a los intereses de los derechos humanos y la estabilidad a largo plazo dividirlos en áreas étnicamente homogéneas. Esto, sin embargo, habría sido contrario a los principios liberales básicos del mundo occidental posterior a la Guerra Fría. El conflicto yugoslavo se encontraba entre los que presentaban a los Estados liberales un enigma difícil: intervenir para proteger a las personas cuyos derechos son objeto de abuso en regímenes no liberales, pero mantener los costos lo más bajos posible para no antagonizar al público nacional, o respetar la soberanía de la nación como la unidad aún dominante del mundo anárquico en el que vivimos. Al final, eligieron la vía intermedia alternando políticas realistas y liberales, dejando atrás soluciones imperfectas y problemas que podrían volver a ocurrir en el futuro.

Bibliografía

- Adams, K.R. (2006) Structural Realism: The Consequences of Great Power Politics, in Sterling-Folker, J. (Eds) *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 18-37.
- Albright, M. (2003), *Madam Secretary*, New York, Miramax Books.
- Annan, K. (1999) Secretary General's Annual Report To General Assembly (disponible 24.04.2018 en: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>).
- Bass, W. (1998) "The Triage of Dayton", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No 5, September/October 1998. p. 95-108
- Berridge, G.R. (2005) *Diplomacy: Theory and Practice*, Third Edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Blair, T. (1999) Speech to The Chicago Economic Club (disponible 23.04.2018 en <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/154/26026.html>).
- Buckwalter, D.T. (2002) "Madeleine's War: Operation Allied Force", in: Case Studies in Policy Making & Implementation, Naval War College (disponible 14.03.2018 en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/pmi/oaf.pdf>).
- Burg, S.L. (2004) "Coercive Diplomacy in the Balkans", in: Art, R.J and Waltz, K. N. *The Use Of Force: Military Power And International Politics*, Sixth Edition, Boulder/New/York/Toronto/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers Inc. p 245-269.
- Caplan, R. (1998) "International Diplomacy and the Crisis in Kosovo". *International Affairs*, 74.4, p. 745-761.
- Cox, M. (2006) "From The Cold War to the War on Terror", in: Baylis, J. and Smith, S. (Eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Third Edition, Oxford, Oxford University Press, p. 131-157.
- Daalder, I. (2000) *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*, Washington DC: The Brookings Institution.
- D'Amico, F. (2006) "Critical Feminism: Deconstructing Gender, Nationalism, and War", in: Sterling-Folker, J. (Eds) *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 268-281.
- Dayton Peace Agreement (1995) (disponible 14.03.2018 en: <https://www.osce.org/bih/126173?download=true>).
- Desch, M.C. (2003) "It Is Kind To Be Cruel: The Humanity of American Realism". *Review of International Studies* (2003), 29, p. 415-426.
- Dobson, A.P. (2002) "The Dangers of US Interventionism", *Review of International Studies* 28, p. 577-597.
- Finnemore, M. and Sikkink, K. (1998) "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization*, 52,4, Autumn, p. 887-917.
- Headley, J. (2003) "Sarajevo, February 1994: The First Russia-NATO crisis of the Post-Cold War Era". *Review of International Studies* (2003), 29, p. 209-227.
- Hendriksen, D. (2007) *NATO's Gamble: Combining Diplomacy and Airpower in the Kosovo Crisis 1998-1999*, Annapolis: Naval Institute Press.

- Hoffmann, M.J. (2006) "Social (De)Construction: The Failure of a Multinational State", in: Sterling-Folker, J. (Eds) *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 123-138
- Holbrooke, R. (1999) *To End a War*, New York: Random House.
- Hosmer, S. T. (2001) *Why Milosevic Decided To Settle When He Did*, Santa Monica: Rand.
- Judah, T. (1997) *The Serbs: History, Myth & The Destruction of Yugoslavia*, New Haven and London: Yale University Press.
- Judah, T. (2000) *Kosovo: War and Revenge*, New Haven and London: Yale University Press.
- Kay, S. (2005) Nato, The Kosovo War and Neoliberal Theory, *Contemporary Security Policy*, Volume (disponible en: <http://www.informaworld.com/smpp/title~db=all~content=t713634773~tab=issueslist~branches=25-v2525>, Issue 2 August 2004, p. 252 – 279).
- Kissinger, H. (1994) *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster
- Kovacevic, Z. (2004) *Medjunarodno Pregovaranje*, Belgrade: Filip Visnjic.
- Kovacevic, Z. (2007) *Amerika i Raspad Jugoslavije*, Belgrade: Filip Visnjic.
- Malcolm, N. (2002) *Kosovo: A Short History*, London, Basingstoke and Oxford: Papermac/Macmillan Publishers.
- Matthews, K. (1993) *The Gulf Conflict And International Relations*, London, Routledge.
- Meyer, C.O. (2005) "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms". *European Journal of International Relations*, Vol 11(4), p. 523-549.
- Ohlson, T. (2008) "Understanding Causes of War and Peace". *European Journal of International Relations*, 14, p. 133-160.
- Owen, R. C. (2001) *Operation Deliberate Force: A Case Study on Humanitarian Constraints in Aerospace Warfare* (disponible 14.03.2018 en: <http://unairpower.net/data/uploads/pdfs/un-air-power-chapter-13-operation-deliberate-force-in-bosnia-1995-humanitarian-constraints-in-aerospace-warfare.pdf>).
- Petritsch, W. and Pichler, R., (2002) *Dugi Put u Rat: Kosovo i Medjunarodna Zajednica 1989-1999*, Belgrade: Samizdat B92.
- Posen, B. (1993) "The Security Dilemma And Ethnic Conflict". *Survival*, Vol. 35, No.1 Spring 1993, p. 27-47

- Rambouillet Agreement (1999) (disponible 14.03.2018 en: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/kosovo_amb.pdf).
- Recchia, S. (2007) "Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", in: *Occasional Paper 66*, February 2007, European Union Institute for Security Studies (disponible 14.03.2018 en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/occ66.pdf>).
- Silber, L. and Little, A. (1996) *The Death of Yugoslavia*, London: BBC/Penguin Books.
- Snyder, J. (2008) Realism, Refugees and Strategies of Humanitarianism (disponible 04.10.2009 en : www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/snyder%20realism%20refugees-1.pdf).
- Sterling-Folker, J. (2006) "Constructivism", in: Sterling-Folker, J. (Eds) *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 115-122.
- Taliaferro, J.W. (2006) "Neoclassical Realism: The Psychology of Great Power Intervention", in Sterling-Folker, J. (Eds) *Making Sense of International Relations Theory*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, p. 38-53.
- Weller, M. (1999) "The Rambouillet Conference on Kosovo". *International Affairs* 75, 2, p. 211-251.
- Western, J. (1999) "Sources of Humanitarian Intervention: Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia". *International Security*, Vol. 27, no. 1 (July/August 1999)
- Zartman, W. (2005) *Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.