

Había otras soluciones posibles

¿Acaso las negociaciones para evitar la intervención militar de Kosovo agotaron todas las instancias diplomáticas? La revelación sobre exigencias extremas de último momento que se mantuvieron ocultas a la opinión pública, parecen indicar que ciertas alternativas a la guerra no fueron debida o voluntariamente exploradas.

Durante el año precedente a los bombardeos, Kosovo era un lugar sumamente siniestro. Según la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en la violenta lucha iniciada en febrero de 1998 por el Ejército de Liberación de Kosovo (UCK, que Estados Unidos denunció como "terroristas"), que recibió una respuesta brutal por parte de los serbios, se dio muerte a alrededor de 2000 personas, en su mayoría albaneses. A principios del verano de 1998, el UCK había asumido el control del 40% de la provincia, suscitando una brutal reacción de las fuerzas de seguridad y de los grupos paramilitares serbios, que atacaron a la población civil. Según Marc Weller, en ese entonces consejero jurídico de la delegación de los kosovares albaneses en la conferencia de Rambouillet (Francia), "en el espacio de algunos días después del retiro de los observadores, el 20-3-99, el número de personas desplazadas aumentó nuevamente, hasta superar las 200.000", cifra que corresponde aproximadamente a la de los servicios de información estadounidenses [1](#).

Supongamos que los observadores no se hubieran retirado para preparar los bombardeos y que los esfuerzos diplomáticos hubiesen continuado. ¿Eran posibles tales opciones? ¿Habrían conducido a un resultado aún peor, o quizás mejor? Nunca lo sabremos, ya que la OTAN descartó esa posibilidad. Pero al menos podemos analizar los hechos conocidos y ver qué sugieren.

Los observadores de la Misión de Verificación en Kosovo (MVK) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), ¿hubieran podido quedarse, en lo posible con sus filas reforzadas? Parecería que sí, especialmente a la luz de la inmediata condena de su retirada por parte de la Asamblea Nacional serbia. No se presentó ningún argumento que sugiriera que el aumento de las atrocidades registrado tras su retirada se habría producido igual aunque se hubiesen quedado; tampoco respecto a la enorme escalada de violencia, consecuencia prevista de la campaña de bombardeos que se anunció con el retiro de los observadores. Del mismo modo, la OTAN no hizo esfuerzo alguno para explorar otras vías pacíficas antes de iniciar los bombardeos: por ejemplo el embargo de petróleo, núcleo de toda política seria de sanciones, se encaró sólo después de los bombardeos.

Vías diplomáticas

Sin embargo, la pregunta más importante concierne a las opciones diplomáticas. En vísperas del bombardeo, había dos propuestas sobre la mesa. Una era el acuerdo de Rambouillet, presentado como un ultimátum a Serbia. La segunda era la posición formulada por Serbia en su "Proyecto revisado de acuerdo" del 15 de marzo y la resolución de la Asamblea Nacional serbia del 23 de marzo [2](#). Una sincera preocupación por proteger a los kosovares hubiera llevado a tener en cuenta otras opciones. Por ejemplo, la propuesta del presidente serbio de Yugoslavia, Dobra Cosic, que en 1992-93 planeaba la partición de Kosovo, permitiendo su separación de Serbia, con excepción de "algunos enclaves serbios" [3](#). En ese momento, la República de Kosovo de Ibrahim Rugova, que declaró su independencia y estableció un gobierno paralelo, rechazó la propuesta; pero podría haber servido como base para una negociación, en circunstancias bien distintas, a principios del año 1999. Limitémonos, no obstante, a las dos posiciones oficiales de fines de marzo de 1999: el ultimátum de Rambouillet y la resolución serbia.

Es importante y revelador comprobar que, con pocas salvedades, el contenido esencial de esos dos documentos se mantuvo a resguardo de la opinión pública; los medios disidentes, que llegan a poca gente, constituyeron la excepción. Aunque las agencias de prensa informaron de inmediato sobre la resolución de la Asamblea Nacional serbia, ésta se mantuvo prácticamente en secreto. Las menciones de su mera existencia fueron escasísimas, por no hablar de su contenido. La resolución condenaba el retiro de los observadores de la OSCE y solicitaba a ésta y a la ONU que facilitaran una solución diplomática por vía de negociaciones, "con vistas a lograr un acuerdo político sobre una autonomía real (para Kosovo), que garantice la igualdad total de todos los ciudadanos y de todas las comunidades étnicas y respete la soberanía y la integridad territorial de la República de Serbia y la República Federal de Yugoslavia". La resolución aludía a la posibilidad de una "presencia internacional", cuya "envergadura y carácter" quedaban por determinar, para velar por la aplicación del "acuerdo político sobre la autonomía

establecido y aceptado por los representantes de todas las comunidades nacionales que viven (en Kosovo)". El acuerdo de la RFY "para discutir acerca de la envergadura y el carácter de la presencia internacional (en Kosovo) encargada de aplicar el acuerdo que se aceptaría en Rambouillet" se comunicó formalmente a los negociadores el 23 de febrero y la RFY lo dio a conocer públicamente ese mismo día, durante una conferencia de prensa [4](#). No podemos saber si esas propuestas tenían alguna solidez, en la medida en que no fueron tomadas en consideración y permanecen ignoradas.

Llama aún más la atención que también el ultimátum de Rambouillet, universalmente presentado como "la" propuesta de paz, se haya mantenido oculto a la opinión pública, en particular las disposiciones que, según parece, se introdujeron a último momento durante las negociaciones de marzo en París, después de que Serbia expresara su acuerdo con las principales propuestas políticas, mientras que las nuevas disposiciones hacían prácticamente inevitable la negativa de Serbia. Resultan particularmente importantes las disposiciones de los anexos acerca de la puesta en marcha de los acuerdos, que otorgan a la OTAN el derecho de "tránsito libre e irrestricto y un acceso sin trabas a toda la República Federal de Yugoslavia, incluido el espacio aéreo y las aguas territoriales asociadas", sin límites ni obligaciones, y sin ninguna consideración por las leyes de los países o las competencias de sus autoridades que no obstante deberán seguir las órdenes de la OTAN "en forma prioritaria y con todos los medios apropiados" (Anexo B).

¿La paz a toda costa?

Según Robert Fisk, el anexo no se comunicó a los periodistas que cubrieron las negociaciones de Rambouillet y de París. "Los serbios lo denunciaron durante una conferencia de prensa en París, reunión que atrajo a pocos participantes, en la embajada de Yugoslavia a las 11 de la noche del 18 de marzo." Los disidentes serbios que participaron en las negociaciones afirman que las condiciones les fueron comunicadas el último día de las conversaciones y que los rusos desconocían su existencia. Las disposiciones fueron comunicadas a la Cámara de los Comunes británica recién el 1º de abril, primer día de las vacaciones parlamentarias y una semana después del inicio de los bombardeos [5](#).

Durante las negociaciones que se iniciaron luego de los bombardeos, la OTAN abandonó por completo esas reivindicaciones, así como otras a las que Serbia se había opuesto. No se las menciona en el acuerdo final de paz. Con toda lógica, Fisk pregunta: "¿Cuál era el objetivo real de la exigencia de último momento de la OTAN? ¿Era un caballo de Troya? ¿Apuntaba a salvar la paz? ¿O a sabotearla?" Cualquiera sea la respuesta, si los negociadores de la OTAN se hubiesen preocupado por la suerte de los kosovares albaneses, habrían buscado determinar cuáles podrían ser las posibilidades de éxito de la diplomacia si se abandonaban las exigencias más irritativas, visiblemente irrelevantes; si la misión de los observadores era fortalecida en lugar de darse por terminada; y si se esgrimía la amenaza de sanciones serias.

Confrontados a tales preguntas, los responsables de las delegaciones estadounidense y británica en las negociaciones afirmaron que estaban dispuestos a dejar de lado las exigencias más exorbitantes, luego abandonadas, pero que los serbios se habían negado. Esta afirmación es difícil de creer. Tenían todas las razones del mundo para dar a conocer de inmediato estos hechos. Es interesante advertir que nadie les pidió que rindieran cuentas por tan asombroso desempeño.

Algunos partidarios notorios de los bombardeos hicieron afirmaciones similares. Un importante ejemplo es el comentario de Marc Weller sobre la conferencia de Rambouillet [6](#). Weller ridiculiza los "extravagantes alegatos" a propósito de los anexos de puesta en marcha del acuerdo que, según él, "fueron publicados al mismo tiempo que el acuerdo", en referencia al proyecto de acuerdo del 23 de febrero. Sin embargo, ni dice dónde fueron publicados ni explica por qué los periodistas que cubrieron las negociaciones de Rambouillet y de París desconocían su existencia; como tampoco la conocía, según parece, el parlamento británico. El "famoso anexo B", escribe Weller, "fijaba las condiciones normales de un acuerdo sobre el estatuto de fuerza armada para la KFOR, (fuerza de ocupación de la OTAN, en proyecto en ese entonces)". No explica por qué la OTAN abandonó esta reivindicación después del inicio de los bombardeos, siendo según toda evidencia innecesaria para las fuerzas que ingresaron a Kosovo en junio, bajo las órdenes de la OTAN, ya que por ser éstas mucho más numerosas de lo previsto en Rambouillet, deberían depender aún más de un acuerdo así sobre su estatuto de fuerza armada. Tampoco explica la respuesta del 15 de marzo por parte de la RFY al proyecto de acuerdo del 23 de febrero.

La respuesta de Yugoslavia discute el texto en detalle, sección por sección, proponiendo importantes cambios y

recortes, pero no hace ninguna mención a los anexos; medidas de puesta en marcha del acuerdo que, como lo subraya Weller, eran de lejos la parte más importante del documento y objeto de las negociaciones en curso en ese momento en París. No se puede sino experimentar un cierto escepticismo ante la lectura de ese informe, incluso haciendo a un lado la actitud desaprensiva del autor, relevada ya como una evidente parcialidad, en lo tocante a hechos cruciales. Por lo pronto, esas cuestiones tan esenciales siguen sumidas en la oscuridad.

Pese a los esfuerzos oficiales desplegados para impedir la toma de conciencia de la opinión pública acerca de lo que estaba sucediendo, los documentos estaban de hecho a disposición de todo órgano de prensa deseoso de profundizar la cuestión. En Estados Unidos, la exigencia extrema (e inútil) de una ocupación de hecho de la RFY por parte de la Alianza Atlántica se mencionó por primera vez en una conferencia de prensa de la OTAN, el 26-4-99, cuando se planteó una pregunta sobre este tema, que rápidamente fue dejada atrás y abandonada. Los hechos se informaron a partir del momento en que la Alianza retiró formalmente las exigencias, perdiendo por tanto toda pertinencia en términos de opción democrática. Inmediatamente después del anuncio del acuerdo de paz del 3 de junio, la prensa citó los pasajes clave "a tomar o dejar" del ultimátum de Rambouillet, señalando la exigencia de que "se autorice a una fuerza integrada exclusivamente por tropas de la OTAN a ir adonde quiera dentro de Yugoslavia, con una total inmunidad legal" y que "las tropas dirigidas por la OTAN gocen de un libre acceso a todo el territorio de Yugoslavia, y no sólo de Kosovo" [7](#).

Las negociaciones prosiguieron durante los 78 días de bombardeos, con concesiones de ambos bandos, descritas en Estados Unidos ya como supercherías serbias, ya como una capitulación bajo las bombas. El acuerdo de paz del 3 de junio fue un compromiso entre las dos posiciones existentes a fines de marzo. La OTAN abandonó sus exigencias más extremas, incluidas aquellas que aparentemente minaron las negociaciones a último momento, así como una fórmula que se interpretó como la previsión de un referéndum sobre la independencia de Kosovo. Serbia aceptó una "presencia internacional de seguridad, con una participación sustancial de la OTAN", única mención a la Alianza en el acuerdo de paz así como en la resolución 1.244 del Consejo de Seguridad que lo ratificó.

La OTAN no tenía ninguna intención de respetar el documento que acababa de firmar y empezó inmediatamente a transgredirlo, procediendo a la ocupación militar de Kosovo bajo su mando. Cuando Serbia y Rusia insistieron para que los términos de los acuerdos formales fuesen respetados, fueron acusadas de falsedad, y se reiniciaron los bombardeos para forzarlas a ceder. El 7 de junio, los aviones de la OTAN bombardearon otra vez las refinerías de petróleo de Novi Sad y Pancevo, dos centros de oposición a Milosevic. La refinería de Pancevo se incendió, desprendiendo una nube gigantesca de humo tóxico cuya fotografía acompañó un artículo del *New York Times* del 14 de julio, en el que se debatían los graves efectos para la economía y la salud pública. Al bombardeo en sí mismo no se aludía, aunque las agencias de información lo cubrieron [8](#).

Se sostuvo que, si hubiese sido posible cerrarlo en marzo, Milosevic habría intentado sustraerse a los términos de un acuerdo. El balance de los acontecimientos corrobora esta conclusión, la misma que puede extraerse con respecto a la OTAN, y vale decir que no sólo en este caso: el desmantelamiento por la fuerza de los acuerdos formales es una norma por parte de las grandes potencias [9](#). Como se reconoce tardíamente hoy, el balance sugiere también que "habría sido posible (en marzo) inaugurar una serie de negociaciones -y no el desastroso diktat estadounidense presentado a Milosevic en la conferencia de Rambouillet- y enviar un amplio contingente de observadores del exterior capaces de proteger tanto a los civiles albaneses como a los civiles serbios" [10](#).

Al menos eso parece claro. La OTAN decidió rechazar las opciones diplomáticas que no estaban agotadas, y lanzar una campaña militar que tuvo consecuencias terribles para los albaneses de Kosovo, tal y como estaba previsto.