

El dilema de Kosovo: Sobre la gestión internacional de la condición de Estado

Susan L. Woodward

Catedrática de Ciencias Políticas en la Universidad de la Ciudad de Nueva York;

Investigadora Senior no residente en FRIDE

El 10 de marzo de 2007, después de una reunión final de alto nivel sobre un borrador de Propuesta Comprehensiva para un Acuerdo sobre el Estatus de Kosovo presentado a las partes el 2 de febrero, el Enviado Especial de las Naciones Unidas para Kosovo, Martti Ahtisaari, anunció un callejón sin salida: "Las respectivas posiciones de las partes no contienen ningún terreno en común para lograr tal acuerdo. Ninguna suma de rondas de negociación adicionales cambiará eso. Mi firme conclusión es que el potencial de las negociaciones se ha agotado".¹ La tarea de decidir los próximos pasos sería entonces tomada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras la recepción cuatro días más tarde de la propuesta final de Ahtisaari. Si los líderes no pueden llegar a un compromiso, había insistido por largo tiempo la crónica, habría que imponer una solución.

Una solución impuesta, sin embargo, también requiere acuerdo entre quienes la imponen. Después de este anuncio, sin embargo, se dio un debate tormentoso dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hubo crecientes preocupaciones acerca de que la cuestión de Kosovo pudiera descarrilar toda la política exterior de la Unión Europea (UE) en el futuro y resurgió la cuestión siempre presente del precedente. Lejos de completar la saga de 16 años de la disolución yugoslava, la decisión final sobre el estatus de Kosovo –con soberanía internacional o altamente autónoma dentro de una nueva Serbia- parece no menos espinosa y contenciosa que el compromiso insatisfactorio de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 10 de junio de 1999.

¿Por qué es tan contencioso el estatus de Kosovo? Este comentario argumentará que el enfoque en los nacionalistas en Serbia o en Kosovo como el problema hace que el asunto resulte irresoluble, pero ello es solamente una consecuencia de la forma en que los jugadores externos (principalmente la UE) han elegido manejar el problema desde su comienzo en 1991, cuando las alternativas eran posibles. Segundo, nada ha cambiado en aquel enfoque inicial al problema de Kosovo y la propuesta actual incorpora en el acuerdo un conjunto de compromisos que sólo empeoran y dejan sin resolver la incertidumbre presente. Tercero, mientras que el pasado pesa mucho sobre el presente, no todo está perdido. La gestión internacional de la puesta en marcha del acuerdo podría todavía construir respaldo político para apoyarlo en Kosovo y en la región afectada y, de este modo, promover la estabilidad, no la inestabilidad, si el Representante Civil Internacional, el Grupo Directivo Internacional y la misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa propuestos eligen tal estrategia.

¹ Conferencia de Prensa del Enviado Especial de Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, después de la reunión de Alto Nivel celebrada en Viena, 10 de marzo de 2007; publicación de prensa de la copia oficial, disponible en www.unosek.org.

El primer paso hacia una salida del dilema actual es revelar algunas ideas falsas sobre la soberanía. Como lo demuestra una enorme literatura académica, la soberanía hace poco por uno en estos días de cara a la globalización y sus interdependencias, actores transnacionales y crecientes compromisos con las convenciones internacionales y las alianzas regionales económicas y de seguridad. Más aún, la soberanía internacional conlleva más responsabilidades que privilegios. Es la comunidad internacional –la Organización de Naciones Unidas (ONU), la UE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros- quien requiere una decisión legal contundente, en blanco y negro, sobre las fronteras internacionales y la soberanía; ella necesita socios soberanos que puedan asumir responsabilidad sobre las obligaciones de la soberanía, dentro de límites claros y definidos. Al mismo tiempo, también es una idea errónea que la decisión que tomará el Consejo de Seguridad (ya sea inmediatamente o en respuesta al *fait accompli* de los reconocimientos individuales por parte de algunos Estados miembros) pueda ser final. La decisión actual sobre Kosovo es sólo un paso en un largo proceso iniciado en 1991 y no terminará en 2007. La gestión internacional de la cuestión de Kosovo ha sido tratar a la soberanía de Kosovo *como un proceso*. De acuerdo a la propuesta, la próxima etapa será la “soberanía supervisada”, sin especificación del límite temporal.

Tercero, la batalla del precedente se ha perdido, pero la pérdida ya aconteció en 1991 (con Eslovenia y Croacia). Al igual que la norma sobre la propia soberanía, sin embargo, una norma emergente sobre la secesión y las violaciones vinculadas (incluso caballerescas) de la integridad territorial de los Estados miembros de la ONU depende de la interpretación y de la imposición por parte de los actores internacionales relevantes en un caso específico. Es altamente improbable que las relaciones de poder internacional que conducen el proceso de estatus en Kosovo se repitan en otras partes, aunque la gestión del proceso de soberanía de Kosovo ha buscado de principio a fin proteger las reglas internacionales operativas de soberanía, tales como una negociación diplomática para obtener consentimiento y el Acta Final de Helsinki.

No hay mejor demostración de esta tensión entre ley y realidad que la razón para empujar un final hacia la incertidumbre sobre el estatus legal de Kosovo en 2005, a pesar del abrumador consenso acerca de que Kosovo no reúne las condiciones para el reconocimiento. El gatillo ampliamente aceptado para este movimiento fue la explosión de la violencia albanesa contra la minoría serbia en marzo de 2004 cuya causa, se decía, fue la creciente frustración e impaciencia entre los albaneses de Kosovo por las continuas demoras sobre la independencia total. Los desacuerdos externos sobre el derecho de Kosovo a la soberanía perdieron importancia, de este modo, frente a un interés común en la estabilidad regional, derechos de las minorías y gestión de la crisis, el mismo conjunto de motivos que habían cambiado el curso en 1998 y 1999 pero todavía enmarcados como cuestiones de autodeterminación nacional y soberanía como en 1991.

El objetivo real de este empujón para resolver ahora la cuestión del estatus es, de hecho, la crisis económica pronosticada durante 2004 para 2005 y de allí en adelante, como resultado, por un lado, del creciente desinterés de los donantes en Kosovo y la ayuda declinante y, por el otro, los límites soberanos sobre fuentes alternativas de financiamiento para los gastos públicos e inversiones junto a aquellos ya en descenso de las subvenciones de los donantes, remesas, e ingresos aduaneros. Un cambio de las obligaciones desde la asistencia internacional hacia préstamos externos e inversión, requería claridad sobre la soberanía: membresía en las instituciones financieras internacionales, comenzando con el FMI, por ende, resolución

de la porción de Kosovo en la deuda internacional de Serbia y un final a las disputas con los serbios y Serbia sobre los derechos de propiedad de la era socialista, como para de ese modo atraer a los inversores internacionales.

El segundo paso hacia la finalización del dilema de Kosovo es reconocer las restricciones en la estrategia y objetivos internacionales actuales -consenso entre las dos partes para un acuerdo diplomático y estabilización regional- de las decisiones de política tomadas por la UE en 1991. Toda la retórica y las decisiones, desde el reconocimiento de la independencia eslovena y el acuerdo propuesto por la Conferencia de Paz de la Haya de la UE en septiembre-octubre a lo que la Comisión Badinter decidió que era "un proceso de disolución", sólo ha cimentado la definición del conflicto como uno relativo a derechos nacionales rivales por el gobierno de un territorio (en este caso, estimado de origen serbio y albanés). En cada etapa, las alternativas para la independencia de Kosovo se tornaron cada vez menos probables, como lo han demostrado casi una década de negociaciones sobre varios aspectos entre Belgrado y Pristina. La propuesta Ahtisaari simplemente desarrolla, en base al acuerdo Dayton para Bosnia y los principios Ohrid para Macedonia, cómo acomodar estos reclamos dentro de las fronteras de un Estado, al tiempo que se retienen los principios básicos del documento de la Haya. Entre octubre de 1991 y febrero de 2007, sólo los jugadores han cambiado sitios: en lugar del estatus especial y derechos culturales para los kosovares en Serbia, los serbios van a tener ahora un estatus especial y derechos culturales en Kosovo. Las fórmulas alternativas, tales como la producida en Viena por el grupo negociador serbio y que fue formalizada en la nueva constitución serbia adoptada por referéndum en diciembre de 2006 –"más que autonomía, menos que independencia" (de hecho una repetición de la ONU SCR1244)- o ejemplos reales en el acuerdo de las islas Åland en Finlandia, negociado por la Liga de las Naciones, Irlanda del Norte, la relación de Hong Kong con China desde la finalización del dominio inglés, o Groenlandia en relación a Dinamarca, están fuera del marco conceptual de los poderes que han estado conduciendo este proceso desde 1991.² Sin una estructura regional explícita para reemplazar la constitución yugoslava que capacitaba aquellas soberanías compartidas entre naciones y nacionalidades, incluso, no hay medios para construir una alternativa a las soberanías de "suma cero" o para proporcionar los reaseguros a todas las partes afectadas de que cada una puede ganar en base a este cambio y de que la estabilidad resultará.

La solución a este dilema de decisiones pasadas se está buscando en lo que uno podría llamar la creciente "bosnianización" del proceso: un acuerdo extremadamente complicado de protecciones territoriales y constitucionales para los serbios, sus monumentos religiosos y culturales, y otras minorías dentro de Kosovo; un mandato sin límites fijos de extensa participación internacional, vigilancia, monitoreo, e incluso autoridad sobre decisiones domésticas; una muy rápida transición para la puesta en marcha de las piezas más importantes (por ejemplo, 120 días para escribir y aprobar una constitución, elecciones en nueve meses y un año para desmovilizar y reemplazar las estructuras de seguridad actuales); y una estrategia económica guiada por las finanzas cuyo foco sea la seguridad y no el desarrollo. Las lecciones de Bosnia en cuanto a los resultados de este enfoque no son alentadoras.

² Sobre las Islas Åland como modelo para los Balcanes, ver "Autonomy – An Alternative to Secession? A Seminar on the Åland Islands as an Example for Peaceful Governance", Ministerio de Asuntos Exteriores, Helsinki, Seminario realizado en las Naciones Unidas, Nueva York, el 15 de marzo de 2001. Los últimos dos ejemplos provienen de Thomas Fleiner, director del Institute on Federalism en Friburgo y actual asesor del grupo de negociación de Belgrado, en una entrevista con Valérie de Graffenried, "Mieux vaut dix ans de négociations qu'un jour de guerre civile au Kosovo", *Le Temps*, 3 de febrero de 2007.

Sin embargo, esas lecciones no parecen importarles a las potencias y negociadores externos debido a la percibida urgencia por la crisis económica y la atención en la Misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) como el principal problema en Kosovo. Ya sea como acusaciones locales de comportamiento imperial por parte del personal de la ONU o como el propio análisis de la ONU de que ninguna administración de transición (desde la planeación a la ejecución) es posible sin un punto de llegada político definido, la experiencia de Bosnia no permite sostener la conclusión de que el reemplazo de la UNMIK por una supervisión liderada por la UE como la Oficina del Alto Representante más la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) bajo condiciones de estatus resuelto vaya a satisfacer a los albaneses de Kosovo, o las condiciones de des-radicalización y estabilidad democrática. Antes bien, uno puede predecir que, como en Bosnia, las demoras serán inevitables, la tentación externa de imponer crecerá con el tiempo, la ventaja inicial de las fuerzas políticas actualmente organizadas será institucionalizada y las presunciones de la nueva estrategia demostrarán ser equivocadas.

A pesar del pesimismo del análisis precedente, la retención de poder ejecutivo sobre Kosovo por parte de la comunidad internacional proporciona algún espacio estratégico, algún margen de elección y maniobra para manejar la puesta en marcha del proceso de estatus en una dirección más positiva. La gestión internacional de este proceso tiene dos tareas: conseguir la aceptación de la decisión inicial sobre el estatus y, entonces, permanecer en carril hacia una solución sostenible. Ya, sin embargo, la combinación entre un enfoque “*big-bang*” –imposición y cronogramas breves para crear irreversibilidad- y un “enfoque gradualista” –supervisión internacional sin límites fijos hasta que Kosovo sea, en las palabras del informe 2005 de Kai Eide, “políticamente madura”- hace mucho más difícil la tarea política. Con todo, si se reconociera que el quid del problema político es la incertidumbre acerca de las consecuencias de una decisión sobre el estatus, podría diseñarse una estrategia para superar las restricciones políticas.

Hay incertidumbre agregada sobre las consecuencias para las aspiraciones nacionales en toda la región y sobre el resultado económico; y hay incertidumbre individual sobre quiénes serán los ganadores y los perdedores en el corto y largo plazo. ¿Cómo puede uno saberlo con anticipación? La irreversibilidad de una decisión sobre la soberanía intensifica la oposición *ex ante* como lo hace la interdependencia de las visiones políticas sobre la cuestión nacional y las perspectivas económicas individuales. Asimismo, la secuencia temporal de la estrategia internacional actual está al revés –las precondiciones económicas de la estabilidad llevarán más tiempo para emerger y son menos seguras que las consecuencias nacionales que el crecimiento económico y la discriminación positiva tienen supuestamente que suavizar. Los puntos de referencia para los cálculos individuales, tal como la teoría de las perspectivas nos urge identificar, también son diferentes para cada parte interesada. Por ejemplo, la percepción de pérdida de los serbios está en el contexto de cuatro pérdidas previas en una sucesión bastante rápida desde 1991, en tanto que cualquier recaída actual en el camino hacia la independencia después de una serie de triunfos desde 1999 se percibirá como una pérdida por los albaneses y probablemente provocará comportamientos arriesgados para impedir tal recaída. Ninguno de estos cálculos individuales y políticos es estático, más aún, dependen de cómo se desarrolle el proceso y de qué información llegue sobre las consecuencias. Las consecuencias pueden incluso mejorar, eventualmente, la situación de la mayoría de las personas y

países (ser "Pareto-óptimas), pero la tarea política es persuadirlos de este resultado con antelación al conocimiento.

Los gestores internacionales (especialmente la UE) tienen muchos mecanismos disponibles para alterar las expectativas de pérdida o ganancia de la gente, la distribución real de las pérdidas y triunfos entre los grupos y el alcance de la incertidumbre. En la literatura son conocidos cuatro: atención explícita hacia y cambio en el *encuadre* de los temas; un *paquete compensatorio* que cambie los costes y preferentemente todos los beneficios para comprar un apoyo amplio (tal como una mejora rápida en el régimen oneroso de visados que mantiene a la gente aislada y recelosa en toda la región); un enfoque de senderos múltiples que secuencie los cambios para encarar primero acciones con mayor probabilidad de éxito, popularidad y reaseguro de aumentar ese apoyo; e instituciones que realicen compromisos creíbles y reduzcan la vulnerabilidad de los resultados a la reversión política.

En la medida en que la comunidad internacional insista en que sólo las instituciones de Kosovo deberían proporcionar esos compromisos creíbles, pocas de las preocupaciones entre cualquiera de sus vecinos serán atendidas. Estos cuatro mecanismos solo funcionarán dentro de una estrategia regional, porque es el contexto regional e internacional de soberanía lo que determina el contenido y significado del estatus legal. El compromiso creíble debe comenzar con la forma en que la UE maneje el proceso de acuerdo y su credibilidad. Afortunadamente, el pasado no tiene dominio sobre la imaginación o sobre el diseño inteligente y la dedicada puesta en marcha de tal estrategia.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7, Pasaje 2ª, 28001 MADRID. Tel. +34 91 244 47 40 Fax +34 91 244 47 41 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org