



## ¿Alguien sabe porqué nuestras tropas permanecen en Kosovo?

(Publicado en *Papeles FAES* nº 69, 9 de abril de 2008)

**Florentino Portero**

**Análisis nº 274**

**21 de abril de 2008**

La proclamación de la independencia de la República de Kosovo ha logrado algo a lo que no estamos acostumbrados: que el Partido Socialista y el Popular estén de acuerdo sobre la posición a tomar ante una crisis internacional que ha vuelto a dividir a los estados miembros del Consejo de Seguridad. Frente a un hecho así cabe reaccionar con alegría o sospechar que el acuerdo es más aparente que real. Si tenemos en cuenta las serias diferencias que separan a populares de socialistas en su visión de los fundamentos, valores e intereses que deben primar a la hora de diseñar nuestra política exterior la segunda opción parece la más probable.

Tanto el PSOE como el PP comparten argumentos jurídicos a la hora de rechazar la independencia de Kosovo. Es territorio de soberanía serbia, tema en el que no hay disputa, y sólo al conjunto de la sociedad serbia, a través de su Parlamento, compete aprobar la segregación de un Kosovo independiente. El Consejo de Seguridad tiene un papel relevante en cuanto que garante de la presencia de tropas extranjeras en aquel territorio. La Resolución 1.244, de 10 de Junio de 1999, aprobada tras el fin de la campaña militar con la finalidad de establecer el marco jurídico que debía regir el Protectorado *de facto* que se creaba, no deja lugar a dudas sobre los términos

que determinaban la intervención. El Consejo estaba:

*“Resuelto a solucionar la grave situación humanitaria de Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) y a lograr el regreso libre y en condiciones de seguridad de todos los refugiados y las personas desplazadas a sus hogares,*

*Condenando todos los actos de violencia contra la población de Kosovo, así como los actos terroristas de todas las partes”*

Estamos ante la plasmación del nuevo principio de injerencia humanitaria, que con su sola existencia supone una limitación del principio de no injerencia en los asuntos internos de un estado soberano, que venía primando en el derecho internacional público desde el Tratado de Westfalia. La sociedad internacional actuó en Kosovo para defender los derechos de un grupo de ciudadanos ante el abuso de poder de sus gobernantes. Un precedente difícil de gestionar, pero que reflejaba con claridad las demandas de una opinión pública que exigía “hacer algo” ante el espectáculo inhumano que los medios de comunicación introducían en sus hogares día tras día.

Una vez que, a través del uso de la fuerza, se puso fin a la crisis humanitaria provocada por el gobierno de Milosevic, el Consejo estableció los objetivos políticos inmediatos:

“11. Decide que entre las principales responsabilidades de la presencia

internacional civil estarán las siguientes:

a) Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);

b) Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatuto futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);”

Kosovo había gozado de un estatuto de autonomía dentro del estado federado de Serbia, que el gobierno de Milosevic había anulado. El Consejo de Seguridad reconocía la vigencia del derecho autonómico pero relegaba el estatuto definitivo al resultado de un “proceso político” a partir de los acuerdos tomados en el *Château* de Rambouillet. Los límites de esa negociación eran inciertos pero no así la soberanía del territorio:

*“Reafirmando la adhesión de todos los Estados Miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás Estados de la región...”*

Las tropas que entonces llegaron y hoy permanecen lo hacen bajo una resolución del Consejo de Seguridad que no deja lugar a dudas sobre la pertenencia del territorio de Kosovo a una entidad superior. De ahí que el reconocimiento de la independencia de Kosovo no sólo sea ilegal,

porque no cuenta ni con la aprobación del Parlamento serbio ni con la aprobación del Consejo de Seguridad. Es algo mucho más grave, es que va en contra de lo establecido por el Consejo, varios de cuyos miembros, redactores de la citada Resolución 1.244, han violado los acuerdos vigentes al reconocer unilateralmente a la República de Kosovo. Estamos acostumbrados a oír acusaciones sobre actuaciones carentes del preceptivo acuerdo del Consejo. La realidad es que son tantas las crisis en la que los miembros del Consejo son incapaces de llegar a un acuerdo que resulta imposible, e inmoral, quedarse de brazos cruzados sin hacer algo. La Guerra de Kosovo fue un ejemplo. Se actuó sin el respaldo de una resolución, por amenaza rusa de veto. Éste no es el caso. Aquí sí hubo acuerdo: el reconocimiento expreso de la soberanía de la entonces República Federativa de Yugoslavia.

Populares y socialistas coinciden también en rechazar el argumento citado por las autoridades comunitarias, en concreto por Javier Solana, de que la independencia de Kosovo no sería un precedente que justificara nuevos procesos segregacionistas. Sólo mentes imbuidas del despotismo ilustrado tan característico de los pasillos comunitarios puede llegar a creer que entre sus muchas competencias está la de decidir sobre el devenir de los tiempos. No sólo era falso, puesto que a los pocos días eran muchos los ejemplos de que ya era un precedente; es que era una tontería. Ningún organismo internacional puede predecir el futuro, más aún cuando se dispone de tan limi-

tadas capacidades y tan mermada voluntad como la Unión Europea. El reconocimiento de la independencia de Kosovo fue una irresponsabilidad cuyos efectos vamos a sufrir durante mucho tiempo.

Tras estas coincidencias se esconden, sin embargo, importantes diferencias políticas. Para el gobierno de José María Aznar la acción de “injerencia humanitaria” se justificaba por el comportamiento de un gabinete que practicaba un “nacionalismo excluyente”, una expresión que se utilizó asiduamente en aquellos días. El origen del problema residía en una fuerza política que había mudado su anacrónica ideología comunista por otra nacionalista. En el desconcierto consecuencia de la descomposición de la Unión Soviética, las elites gobernantes necesitaban un nuevo discurso. Unos optaron por convertirse en socialdemócratas de toda la vida, otros, como Milósevic, optaron por recuperar del baúl de la historia la vieja retórica nacionalista. Para mantener unida y tras de sí a la población serbia ¿qué mejor que hacerla incompatible con “los otros”? España intervino militarmente y envió tropas de ocupación para contener una acción nacionalista y proteger a sus víctimas.

La política seguida por Rodríguez Zapatero ha respondido a posiciones distintas. La estrategia aplicada en el ámbito nacional ha sido la de formar un frente “progresista” con los restos del comunismo y con las fuerzas nacionalistas para aislar al Partido Popular. Bajo su mandato el Partido Socialista ha evolucionado desde un federalismo de raíces jaco-

binas a asumir las tesis nacionalistas de diferentes formaciones autonómicas, hasta el punto de disputar, con indudable éxito, ese electorado. De su radicalismo y nacionalismo dan buena cuenta la merma de votos sufridas por los post-comunistas de Izquierda Unida o por los independentistas de Esquerra Republicana de Catalunya y del Partido Nacionalista Vasco. Este juego tiene siempre el riesgo del desbordamiento, de que las fuerzas que se desatan para movilizar sectores de votantes se conviertan en incontrolables. Es el caso del “bombero pirómano”.

Zapatero aceptó la intervención en Kosovo para proteger a los kosovares que, más a más, eran musulmanes. Como protector de los nacionalistas, simpatizó con las demandas kosovares... pero la proclamación de la independencia ponía en peligro su control sobre sus propios aliados políticos. Si para lograr su apoyo parlamentario tenía que hacer importantes concesiones políticas, que muchos consideran inconstitucionales, con un precedente de la importancia del establecido en Kosovo las exigencias aumentarían, tanto como las esperanzas de muchos en ver pronto sus naciones libres del “yugo castellano”. Como la prensa internacional ha insistido una y otra vez, la posición del gobierno español venía determinada por el efecto que el precedente podía tener sobre Cataluña y el País Vasco.

Para el Partido Socialista la cuestión de la ilegalidad es más instrumental que de principios. También era ilegal la Guerra de Kosovo, en cuanto

que no había una Resolución del Consejo que avalara el uso de la fuerza, y entonces se mantuvieron callados, como lo habrían estado en esta ocasión si no fuera por el peligroso efecto que podía tener en la política nacional. Ésta es la gran diferencia entre las posiciones de ambas formaciones políticas. Si en un caso se fundamenta en posiciones de principio, en el otro es resultado del interés en el corto plazo. Para el PP es inadmisibles que lo que se justificó como un freno al nacionalismo radical y un acto a favor de sus víctimas se cierre con otro ejercicio de nacionalismo radical con nuevas víctimas. Para el PSOE es sólo un contratiempo. No deja de ser lo normal cuando al viejo ideario socialdemócrata se le ha sustituido por el “talante” y la “profundización en los derechos y libertades”. El discurso sustituye al programa, que se convierte en algo prescindible. El medio es el fin.

Este carácter instrumental de la argumentación jurídica y política nos ayuda a entender la incoherencia de seguir manteniendo allí las tropas. Si las enviamos a lo que hoy es Serbia ¿cómo es que ahora están en Kosovo, país que no hemos reconocido? Lo lógico es que si ha cambiado la situación el Gobierno dé por finalizada la misión. Pero es que no sólo la misión ha concluido, es que hemos pasado de actuar bajo el paraguas de una resolución del Consejo de Seguridad a hacerlo en contra de esa Resolución. No es que no tengamos amparo jurídico, es que lo estamos violando. Ni el Gobierno ni las instituciones y medios de comunicación afines han sido capaces de

presentar un argumento medianamente serio para justificar la permanencia. Se ha insistido por parte del Ministerio en que España cuenta con base jurídica para seguir donde está, pero no ha resuelto el nudo principal. El problema no está en la posición que tome la OTAN, que es un sistema de seguridad colectivo, no un órgano con capacidad para crear derecho. La OTAN continúa porque sus miembros lo consideran oportuno. Es un acto de poder. Pero en el Cuartel General son perfectamente conscientes, y no lo ocultan en privado, de la anómala situación en que se encuentran. La ONU no ha reconocido a Kosovo, por lo que las resoluciones han dejado de surtir efecto.

El Gobierno carece de argumentos, pero eso no es un problema fundamental cuando no se considera imprescindible ser coherente. La política del "talante" se preocupa por lo inmediato, y lo que urge es no continuar agravando la penosa situación internacional en la que el primer gobierno de Rodríguez Zapatero ha dejado a España. Después de cuatro años de negar que hubiéramos quedado relegados a un papel irrelevante en la escena internacional y que en Estados Unidos hubiéramos perdido capacidad de interlocución, ahora se trata de limitar los daños. Si, como suponen, más tarde o más temprano la Unión Europea va a reconocer al nuevo estado, abandonar el territorio nos colocaría en una situación incómoda, puesto que al final tendríamos que aceptar el hecho consumado, con resolución del Consejo o sin ella. Ya hemos perdido demasiadas posiciones

frente a los grandes de Europa como para dar otro paso en falso.

Pero las inseguridades no sólo tienen que ver con la Unión Europea. Estados Unidos y la OTAN también cuentan, más aún cuando se vislumbran futuras crisis. Mientras los efectos de la vergonzosa y apresurada retirada de Iraq no han cesado, ya se ha considerado, a la vista del agravamiento de la situación, una posible retirada de Afganistán. A nadie se le oculta la gravedad de tal decisión, más aún cuando resultaba un caso de reincidencia. Las presiones sobre España para que modifique sus *caveats* -acuerdos sobre los fines y medios de la misión- y para que asuma mayores responsabilidades en la guerra contra los talibán son tan insistentes como incómodas para un Gobierno que niega la existencia de guerra alguna en Afganistán y que mantiene que está cumpliendo una operación de paz dirigida a colaborar en la reconstrucción del país ¡Cómo si fuera posible reconstruir sin antes garantizar la seguridad! Las fuerzas talibán están penetrando por el territorio asignado a España sin que se haga casi nada para evitarlo. Nuestros hombres están acuartelados el mayor tiempo posible, para escándalo de nuestros aliados, que no ocultan sus críticas.

El ministro José Antonio Alonso adelantó su disposición a realizar concesiones ante las exigencias de la OTAN, pero fueron abortadas por el propio Presidente. Nuestra solidaridad tiene un límite, que es la expectativa electoral del partido. Rodríguez Zapatero ha hecho del paci-

fismo una de sus banderas. En su haber se encuentra uno de los hitos de la defensa europea, cuando el entonces ministro de Defensa, José Bono, dijo durante una conferencia en Estados Unidos que “prefería morir a matar” ¿Qué se puede esperar de un Ejército dirigido por políticos dispuestos a la rendición preventiva? ¿Quién puede tomarse en serio un aliado que rehúye su responsabilidad? Nunca como ahora se puede aplicar a España el viejo dicho de que la política es sólo política nacional.

Zapatero es consciente de que la presencia de las tropas en Kosovo no sólo es ilegal, sobre todo es incoherente y, por lo tanto, indefendible. ¿Cómo justificar la presencia de nuestros soldados en un estado que no reconocemos y para consolidar una situación que rechazamos? ¿Cómo es posible que bajo la bandera española nuestros oficiales protejan a quienes han violado el mandato que nos llevó hasta allí y persigan a sus víctimas? Se imaginan al Ejército español desplegado en el País Vasco apoyando a las fuerzas separatistas y tratando de controlar a los constitucionalistas?, porque de eso se trata.

Para Zapatero hay algo peor que la incoherencia: adoptar una posición de firmeza, retirar las tropas y aparecer, de nuevo, como el aliado que abandona al resto cuando las cosas

se ponen mal. Y, además, hacerlo a sabiendas de que la situación en Afganistán va a producir tensiones con los restantes miembros de la OTAN que pueden acabar con la orden de la que sería la tercera retirada. Cuando no se tienen posiciones claras, más allá de los inmediatos intereses electorales, cuando no se sabe en qué se cree ni qué intereses se defiende, las posiciones de firmeza generan vértigo y se tratan de evita a cualquier coste. Más aún cuando pesan las secuelas de pasadas irresponsabilidades.

La incoherencia es sólo un mal menor. El problema para todos nosotros es que los efectos de la incoherencia son aún peores, agravando la situación que se quiere evitar. Para nuestros aliados es fácil comprender un no rotundo de España. Saben, tan bien como nosotros, de la ilegalidad del reconocimiento de la independencia y de los posibles efectos que puede tener sobre otros conflictos. La diplomacia rusa no ha cesado de recordárselo. Si lo han hecho es porque consideran que es el mal menor, porque tratan de cerrar un conflicto que les agobia. Se equivocan, pero ese es otro tema. Lo que no pueden comprender es la incoherencia de la posición española, que es percibida, como no podía ser de otra manera, como una nueva muestra de debilidad y falta de profesionalidad.