

**REVISTA D'AFERS  
INTERNACIONALS 49.**  
**Nuevos retos para la seguridad  
europea.**

Debate: Gestión de conflictos y peace-making, el caso de Kosovo.  
Moderador: Enrique Mora

# Debate: gestión de conflictos y *peace-making*, el caso de Kosovo

Moderador: Enrique Mora

**Raúl Romeva**

*Profesor de Relaciones Internacionales, UAB*

Kosovo no sería tan importante sin la crisis en Bosnia-Herzegovina. No podemos decir que nos haya sorprendido la nieve en Kosovo, pero se ha improvisado, y en esa improvisación se han cometido errores. Algunos dicen que uno de los grandes problemas de la misión en Kosovo es el dinero para la reconstrucción social, 25 millones de dólares, pero ello equivale, de hecho, a seis horas de bombardeo. Cuando se plantea la reforma de las estructuras para gestionar las crisis, el tema es que siempre nos centramos en la última fase de la gestión de crisis, la parte militar, olvidando las estructuras y organizaciones que tienen que actuar antes (NNUU, OSCE, UE). Y nos damos cuenta de que los mismos gobiernos tienen planes diferentes para las organizaciones, dejando a algunas en segundo o tercer plano. Por ejemplo, se destinan 200.000 millones de pesetas a investigación militar en los presupuestos del Estado de 1999 en España, y sólo un 1% a la FAO, la UNESCO o al ACNUR. Hay que mejorar en el cómo afrontar las fases militares de las crisis, pero sin descuidar las fases previas. Hay que creerse que el concepto de seguridad va más allá de lo militar.

### **Robert Hunter**

*Senior Fellow, Rand Institute y ex Representante Permanente de Estados Unidos ante el Consejo del Atlántico Norte*

Por deformación profesional, pienso que además de voluntad política hay que tratar el tema de cómo nos aproximamos a la seguridad. En Europa estamos hablando de gente, de transformación de las sociedades y en cómo participan las mismas del modo de vida occidental. Creo que colectivamente las instituciones no están trabajando adecuadamente: existe una desconexión entre los instrumentos militares y la diplomacia, entre la OTAN, la UE, la OSCE. Tal vez la figura de Javier Solana pueda contribuir a que se abran nuevas oportunidades.

### **Antonio Marquina**

*Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI*

Desde el punto de vista teórico de prevención de conflictos, es una simplificación afirmar que la parte militar es lo último que ha de venir, ya que el elemento de coerción es esencial en la prevención. Pensando en Kosovo, yo me pregunto por qué no se actuó, dadas las innumerables señales de alerta que existían, y cómo se va a reformar la alerta temprana en la UE. Respecto a las conexiones institucionales, hay que disponer de un esquema teórico claro sobre prevención de conflictos y afrontarlo de forma colectiva entre todas las instituciones.

### **Rafael Monsalve**

*Consultor UNITAR*

En las crisis intraestatales, lo primero que se deteriora es la seguridad pública y hay que pensar en que las ONG actúan en zonas en las que, por esa razón, se convierten en moneda de cambio. Las ONG sólo pueden actuar en un entorno en que se sientan seguras. Por otra parte, pienso que la diplomacia preventiva es esencialmente nacional, pues la *troika* comunitaria no tiene un respaldo coercitivo para ejercer ni tan siquiera una presión política. Con la figura del Señor PESC se cubre un aspecto singular y, si

se le dota de una pequeña unidad (la integración de la UEO en la UE), dispondrá también de un instrumento militar.

### **Margaret Hawthorne**

*Embajada de Estados Unidos, Madrid*

Sobre Kosovo, pienso que la relación entre lo militar y lo político no ha sido la más eficiente en la gestión de la crisis. Es difícil crear consensos en organizaciones complejas: la OTAN tardó mucho en acordar amenazar con el uso de la fuerza. Sobre la posibilidad de un mandato de las Naciones Unidas, no había consenso al respecto y se tenía que incluir a Rusia en cualquier decisión. En una crisis futura, habrá que determinar qué organización es la más adecuada para gestionarla e intentar que distintas organizaciones colaboren de la mejor manera posible.

### **Ignacio Gómez-Oraá**

*Profesor de Relaciones Internacionales, UPV*

Se ha establecido una relación entre la gestión de crisis y la coerción, pero pienso que también existen instrumentos político-económicos. La UE ha intentado desarrollar una política exterior diferente a la de Estados Unidos, con el respaldo de la cooperación y la integración, dejando al margen la coerción militar. Quizá ahora, con el Señor PESC, la UE deberá decidir qué debe hacer: diplomacia tradicional con o sin respaldo militar. No sé si lo que existe es un fracaso del modelo europeo y no sé si hay que poner en marcha un instrumento militar que respalde a lo político-económico.

### **Antonio Marquina**

*Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM y director de UNISCI*

Me gustaría insistir en la relación entre la coerción y la gestión de crisis y en la diferencia entre prevención de conflictos y gestión de crisis. Las crisis se desarrollan

muy rápido; en Kosovo había abundantes señales que señalaban al estallido de una crisis, pero quizá no se utilizaron las políticas más adecuadas y se ha actuado con dejadez.

### **Javier Sánchez**

*Profesor de Relaciones Internacionales, UAB*

Tal vez están desapareciendo los actores potentes y altamente cualificados, con medios para dar solución a los problemas. Esa era la función que debiera tener el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero esta organización está en desuso y no representa el poder real, que está en manos de organizaciones regionales que, como la OTAN, se convierten en referente debido a su continuidad. Pero eso es sólo una solución parcial, porque no es bueno separarse de una legalidad internacional que cuesta mucho construir y porque la OTAN no ofrece garantías para ser el actor central del actual sistema internacional. La revisión del concepto de seguridad es muy compleja. No es lo mismo establecer una gradación entre diplomacia preventiva, gestión de paz, etc., que proporcionar seguridad a países no miembros de una organización. También es cierto que donde no hay paz civil hay que usar medios que no son los tradicionales, y pienso que hay que garantizar la paz civil mediante el uso de la coerción.

### **Francisco Aldecoa**

*Catedrático de Relaciones Internacionales, UPV*

Actualmente la UE tiene tres cabezas (Comisión, Presidencia y Mr. PESC), y me pregunto cómo está funcionando en esta primera etapa ese trío y qué perspectivas hay en la puesta en marcha de la PESC en su doble dimensión de un ámbito de seguridad y de un ámbito que le da dimensión política a las políticas comunes de la Unión.

### **Félix Sanz**

*General, subdirector General de Política de Defensa,  
Ministerio de Defensa de España*

Pienso que para apreciar si se actúa pronto o tarde en una crisis tenemos que fijar un punto de referencia, que podría venir representado por la decisión del empleo de la fuerza militar. En este sentido, si decimos que se ha actuado tarde en Kosovo es porque se ha decidido tarde enviar la fuerza militar para resolver la crisis. Los militares hacen lo que se les ordena, pero cuanto antes se les ordene y menos se haya desarrollado la crisis, más fácil es resolverla. Yo no entiendo bien por qué se tienen tantas dudas sobre el empleo de la fuerza militar en los momentos iniciales de una crisis.

### **Jordi Marsal**

*Diputado, Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados de España*

Se está hablando de los temas de prevención de crisis y gestión de crisis y tal vez se está centrando mucho el análisis en los problemas de medios, en los problemas instrumentales, en los recursos que tenemos para evitar o gestionar estas crisis. Pero tal vez hay problemas que son de tipo político: ¿existe una política de la comunidad internacional ante todo tipo de crisis, o, según el tipo que sea, según la zona geográfica en la que se encuentre la crisis, según el tipo de actores que participen en la crisis, la respuesta de la comunidad internacional va a ser una o otra? En toda la etapa de la Guerra Fría, la política internacional se basaba en una política de defensa de intereses y los distintos actores sabían en principio, con un margen de error pequeño, cuál iba a ser la reacción del contrario; ello permitía llevar más hasta el límite la posible crisis y desescalar antes de que produjera efectos no deseables. Estamos ahora intentando sustituir esta política de intereses por una política de valores y de proyección de valores de una parte de la comunidad internacional sobre el conjunto de la comunidad internacional; en el fondo sigue habiendo intereses, con la diferencia de que, por ejemplo, Estados Unidos sabe cuáles son sus valores e intereses y, por el contrario, Europa sabe cuáles son los valores que quiere proyectar, pero no los intereses que quiere defender, con lo cual la política europea es una política un poco "no política". Europa ha intentado un tipo de política internacional distinta que ha fracasado, y ha de recurrir a un tipo de política tradicional que necesita el respaldo militar. Esta situación produce el

principal problema en la evolución de las crisis: se generan falsas percepciones sobre cuál es la situación o sobre cuál va a ser la reacción de la comunidad internacional. Por ejemplo, ¿Saddam Hussein se hubiese atrevido a intervenir en Kuwait en el esquema de Guerra Fría? Seguramente no, entre otras cosas porque la Unión Soviética se lo habría impedido, porque esa acción ponía en peligro los intereses de la Unión Soviética. En el momento que no existe este control de Guerra Fría, Saddam Hussein actúa desde una percepción equivocada creyendo que ni Estados Unidos ni la comunidad internacional van a reaccionar. Si hubiese tenido una percepción clara, hubiese difícilmente actuado de la forma que lo hizo. Igual con la crisis de Kosovo: la actitud de Milosevic frente a Kosovo, ¿habría sido la misma si el mensaje de la comunidad internacional hubiese sido claro y la percepción de Milosevic hubiese sido clara? En los primeros momentos de la crisis de Kosovo el mensaje de la comunidad internacional fue vago: se ha de defender los derechos de los kosovares, pero estos derechos no pueden llegar hasta la independencia. Por lo tanto, Milosevic hizo cierta lectura: puedo actuar, porque la comunidad internacional no reaccionará hasta las últimas consecuencias. Y una vez desatada la crisis en términos militares, ¿habría aguantado tantos días Milosevic si se hubiese transmitido el mensaje de que se estaba dispuesto a llegar a la intervención terrestre? En definitiva, el no desarrollo de una doctrina y una práctica de cuáles son los valores e intereses produce falsas percepciones en los actores internacionales no democráticos. Por lo tanto, no hay únicamente un problema de instrumentos, sino otro más profundo de definición de una nueva política internacional de valores e intereses.

### **Luis Feliu**

*Teniente Coronel, DIGENPOL, Ministerio de Defensa de España*

Se empezó hablando de instrumentos de gestión de conflictos y se ha derivado hacia los instrumentos de prevención de conflictos. Desde la Agenda para la Paz de Butros Ghali se ha hablado mucho, pero, de hecho, sólo existe un Centro de Prevención de Conflictos, en la OSCE. No hay instrumentos de prevención de conflictos, aunque sí los hay de gestión de conflictos. La prevención se debería basar en “las tres Ds”: Disuasión, Diálogo y Desarrollo. La disuasión incluye el instrumento militar, desde una perspectiva presupuestaria no especialmente mimada. España el año que viene dedicará menos del 1% de su PIB a su instrumento militar, y se acerca al 0,7% para ayuda a la cooperación.

## Ole Kandborg

*Teniente General, Director, International Military Staff, OTAN*

Pienso que hay crisis en el mundo que no pueden resolverse. Y hay crisis que pueden desarrollarse sin que tengan una influencia en el mundo. Con ello quiero decir que no tenemos que implicarnos automáticamente en cada una de las crisis que puedan existir.

También se ha hablado sobre las vinculaciones entre las instituciones; en Bruselas solemos decir que tenemos tres instituciones que pueden caracterizarse con facilidad: la OTAN, que no tiene dinero, pero sí capacidad militar; la UE que no tiene capacidad, pero sí dinero; y la UEO que no tiene ni lo uno ni lo otro. Pueden las tres complementarse bastante bien, y aún más si ello se complementa con la ONU, la OSCE y los estados.

Respecto a Kosovo, he de decir que no actuamos tan bien como lo podríamos haber hecho si nos hubiéramos basado en la experiencia. Ello no quiere decir que en el futuro tengamos un éxito pleno, pues se cometerán de nuevo errores. Pero pienso que es importante que aprendamos de nuestros errores. No sé cómo puede afectar a la cooperación con la OTAN el desarrollo de una política de defensa europea. Hay espacio para ambas instituciones, en especial por la necesidad de mantener el vínculo euroatlántico. Lo que creo que es necesario es la existencia de liderazgo. Los países son mucho más actores que las instituciones internacionales. Siempre habrá una nación que asuma el liderazgo y aglutine a las demás detrás suyo. Los líderes ya existen; lo que tenemos que hallar es alguien que los siga, y eso es una lección importante. Lo que hemos visto recientemente es una especie de competición en la que los países han actuado con distintas políticas en diferentes organizaciones, quizá por la ambición de liderazgo de algunos países.

El otro tema importante es el de la estrategia. Pienso que en Kosovo no hemos tenido una estrategia para los Balcanes y se ha reaccionado poco y tarde. Quizá ese sea nuestro destino, pero podemos mejorar si cooperamos en el intento de desarrollar una estrategia. Y, en último lugar, no parece que seamos muy buenos en gestión de crisis: no parece que sepamos lo que es. Se necesita respetar un conjunto de reglas: no intentar realizar gestión de crisis si no se está dispuesto a llegar hasta las últimas consecuencias; no dejar espacio a ninguna opción; mantener al oponente en la incertidumbre. El oponente sólo debe estar seguro de una cosa: de que hay la voluntad de continuar hasta las últimas consecuencias. Pero no hay que decirle lo que no se está dispuesto a hacer. La discusión sobre el pronto o tardío empleo del instrumento militar es puramente académica. El instrumento militar se debe utilizar cuando los otros instrumentos han fracasado, y ese momento puede ser al principio o al final. Pero la diplomacia de las cañoneras, el envío de una disparo de aviso contra la capital de tu oponente como primer paso de la gestión de crisis, no parece una idea muy inteligente, al menos para una alianza.



## **Alberto Navarro**

*Director del Gabinete del Secretario General del Consejo de la UE,  
y exdirector de ECHO*

Quisiera comentar dos temas. El primero es sobre la Europa política, una Europa que ya ha conseguido el mercado único hace unos años, que está poniendo en marcha la moneda única y decide dar un paso adelante y avanzar en el ámbito de la Europa política. Me parece que es necesario dar este paso sabiendo que se va a ir despacio. Las dificultades son muy grandes y estamos en un ámbito que es el "corazón" de la soberanía. Creando solidaridades se podrá avanzar, sobre todo en un momento en que no es posible que se siga repitiendo lo que ha ocurrido en los últimos años, en los que conflictos en nuestro continente han requerido la ayuda de Estados Unidos; incluso la paz en Bosnia, para vergüenza de los europeos, se tuvo que firmar en Dayton. Lo que está en juego son valores, la democracia, la libertad, que yo creo que no está ganada. Lo que está en juego con la ampliación es perder la perspectiva de integración si nos diluimos en un gran mercado, en una zona de libre cambio, y podemos volver a las andadas, a las alianzas entre estados. Si miramos lo que ha pasado en los últimos 15 años en el centro y este de Europa, donde antes había ocho estados ahora hay 27. Eso quiere decir que donde había ocho fronteras ahora hay 27, que donde había ocho monedas ahora hay 27, y no está nada claro que esa tendencia no nos vaya a contagiar. El proceso comunitario es frágil. En el campo de la defensa, cuando se ve que hay dos millones de soldados y no se pueden movilizar 40.000, hay unos serios problemas de compatibilidad, de logística, de transporte, de comunicaciones... No puede ser que los ejércitos de los estados miembros tengan dificultades para movilizar a unos pocos miles de soldados. Al menos avancemos en las misiones en que estamos de acuerdo, en las misiones Petersberg, y ahí los países neutrales han aceptado ir adelante, tal y como queda reflejado en la declaración del Consejo Europeo en Colonia. No se trata de debilitar la Alianza Atlántica, sino de aplicar el principio de la subsidiariedad y saber que juntos podemos hacer más y mejor con menos recursos. Los europeos gastamos casi el 70% de lo que gasta Estados Unidos en defensa y en Kosovo no hemos llegado al 15% de las operaciones aéreas. Más del 85% las han hecho los Estados Unidos.

El otro tema tiene relación con el futuro del Alto Representante de la PESC; la PESC ha pecado de ser muy declarativa y poco activa. Hay que centrarla en los valores que compartimos los Quince; seguirá habiendo grandes diferencias, porque hay intereses distintos, pero se puede avanzar. Creo que los valores humanitarios son un embrión de lo que puede ser esa política exterior en la que, además, los ciudadanos se reconocen. Las opiniones públicas están detrás de los gobiernos. Hace falta más coherencia entre los Quince, más cohesión y más continuidad, algo que aportan el Alto Representante y la Comisión. Todo ello para ser más eficaces, estar más comprometidos con los principios y valores y, por último, ser más visibles en la arena internacional.