

Para citar este artículo: Palacios Coronel, J.-M. (2023). Actores menores en la gran política: los conflictos armados de Kosovo y Georgia. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 16(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.12493>

ACTORES MENORES EN LA GRAN POLÍTICA: LOS CONFLICTOS ARMADOS DE KÓSOVO Y GEORGIA

Minor Players in Big Politics: The Armed Conflicts in Kosovo and Georgia

Atores menores na grande política: os conflitos armados em Kosovo e Geórgia

José-Miguel Palacios Coronel, *Academia Diplomática Europea*
palacios.josem@yahoo.es, <https://orcid.org/0000-0001-9799-0781>

Recibido: 20 de septiembre de 2022

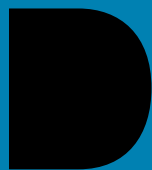
Aprobado: 1 de diciembre de 2022

Fecha de prepublicación: 15 de marzo de 2023

RESUMEN

En las relaciones internacionales, el juego de la gran política suele ser patrimonio de las grandes potencias; mientras que los actores menores deben adaptar sus prioridades a las de las potencias hegemónicas, bajo cuya influencia se encuentran. Existen casos, sin embargo, en que un pequeño actor ha sido capaz de imponer su línea política y sus prioridades a una gran potencia que, inicialmente, era muy reticente a asumirlas. El estudio comparado de los conflictos de Kosovo (1996-1999) y de Georgia (2008) es exploratorio y analiza el material publicado principalmente por medios de comunicación albaneses kosovares y la interpretación de los principales actores del conflicto georgiano diez años después. Como resultado del análisis, sugiere que ello solo es posible cuando el actor menor es capaz de aprovechar una “ventana de oportunidad” en la que sus objetivos particulares estén alineados con las prioridades políticas coyunturales de la gran potencia, que pueden, en ocasiones, contradecir su línea política a largo plazo.

Palabras clave: relaciones internacionales; gran potencia; pequeña potencia; Kosovo; Georgia.



ABSTRACT

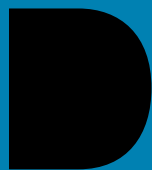
In international relations, the big politics game is usually controlled by major powers, whereas smaller players must adapt their priorities to those of influential hegemonic powers. However, there are some cases wherein a small player has been able to impose its policies and priorities upon a great power that was initially very reluctant to take them on board. An exploratory comparative study of the conflicts in Kosovo (1996–1999) and Georgia (2008) analyses the materials published mostly by Albanian-Kosovar media and the interpretation of the main actor of the Georgian conflict ten years later, thus suggesting that this imposition is only possible when the small player is able to take advantage of a “window of opportunity” wherein its specific goals are aligned with the current political priorities of the great power, which may sometimes contradict its long-term policy.

Keywords: International relations; great power; small power; Kosovo; Georgia.

RESUMO

Nas relações internacionais, o jogo da grande política costuma ser do domínio das grandes potências, enquanto os atores menores devem adequar suas prioridades às das potências hegemônicas sob cuja influência se encontram. Há casos, porém, em que um pequeno ator conseguiu impor sua linha política e suas prioridades a uma grande potência que, inicialmente, relutou muito em assumi-las. O estudo comparativo dos conflitos em Kosovo (1996–1999) e na Geórgia (2008) é exploratório e analisa o material publicado principalmente por meios de comunicação albaneses kosovares e a interpretação dos principais atores do conflito georgiano dez anos depois. Como resultado da análise, se sugere que isso só é possível quando o ator menor é capaz de aproveitar uma “janela de oportunidade” em que seus objetivos particulares estão alinhados com as prioridades políticas de curto prazo da grande potência, que podem, em algumas ocasiões, contradizer sua linha política de longo prazo.

Palavras-chave: relações internacionais; grande potência; pequena potência; Kosovo; Geórgia.



*I u maloј zemlji moguće je boriti se za velike ciljeve.*¹

Aleksa Đilas

La gran política parece ser coto reservado para las grandes potencias, aquellas que, como nos recuerdan Neumann y Gstöhl (2004), están “a cargo del sistema internacional y, por ello, pueden dar forma a las instituciones internacionales” (p. 2). En este sentido, “la historia de las relaciones internacionales es [...] la de las grandes potencias” y los pequeños Estados (es decir, aquellos que no pueden ser considerados grandes potencias) “son tratados a menudo como objetos, más que sujetos, de las relaciones internacionales” (p. 15). O, desde otro punto de vista, “gran potencia es un Estado capaz de cambiar las condiciones para desarrollar políticas”, mientras que para los pequeños Estados,² “las consecuencias [de sus acciones] serán sentidas principalmente por ellos mismos” (Thorhallsson & Wivel, 2006, p. 654).

En estas circunstancias, podríamos esperar que los Estados pequeños tuvieran una autonomía muy modesta en política exterior, una autonomía que, en la práctica, se limitaría a intentar obtener el máximo provecho de su adaptación a los planes de las grandes potencias. Ello es, probablemente, así en la mayor parte de los casos, pero no en todos. En ocasiones, actores menores son capaces de manipular la opinión pública de las grandes potencias para que se posicionen en favor de sus intereses y objetivos particulares. En casos extremos, esta manipulación puede ocasionar cambios sustanciales de la política previa de la gran potencia de que se trate.

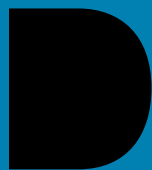
Es bien conocido el caso de Israel, cuya influencia sobre Estados Unidos es tan notable que en cada elección presidencial los principales candidatos compiten por mostrar cuál está dispuesto a defender a Israel con más ahínco.³ Y, aunque hay quien considera que “existen diferencias importantes, sustanciales, entre los intereses estadounidenses y los intereses israelíes” (Pillar, 2015), los sucesivos gobiernos de Tel Aviv/Jerusalén han conseguido que Estados Unidos respalde casi siempre sus políticas. Al menos, de manera pasiva; en no pocas ocasiones, también de forma activa.

Algo parecido puede decirse de la Unión Europea, en la que la posición común ha estado en ocasiones determinada por la postura de pequeños países, a pesar del escaso entusiasmo o de la oposición de algunos de los grandes o de todos ellos. El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Lavrov, ha declarado que hacia 2004 “la Unión

1 “También en un país pequeño se puede luchar por grandes objetivos” (Apostolovski, 2022).

2 Hay autores que distinguen una categoría intermedia, la de “potencias medias”, definidas, por ejemplo, como “estados que, no siendo potencias mundiales, porque carecen de los recursos necesarios para ostentar tal rango, mantienen responsabilidades y ejercen funciones en subsistemas regionales o sectoriales” (Pérez Gil, 2001, p. 219). En este trabajo no necesitaremos hacer uso de la distinción entre potencias medias y pequeños estados. En lo sucesivo, consideraremos *pequeños actores* a todos los sujetos de las relaciones internacionales que no son *grandes potencias*.

3 Podemos encontrar buenos ejemplos en todas las campañas electorales. Así, el entonces presidente Trump inició el año electoral de 2020 presentando un nuevo plan para una solución global del conflicto árabe-israelí. En este, Estados Unidos renunciaba a que las fronteras existentes en 1967 se convirtieran en la base para el acuerdo final y aceptaba la anexión por parte israelí de una parte sustancial de Cisjordania (Lynch & Gramer, 2020). Por su parte, el actual presidente Biden prometía en mayo de 2020, incluso antes de conseguir la nominación de su partido que, en caso de ser elegido, continuaría reforzando la alianza (*partnership*) entre los dos países, en línea con lo que siempre había defendido desde su primera visita a Israel, en 1973 (Biden, 2020).



Europea era bastante neutral, desde el punto de vista de su actitud hacia Rusia”, pero que desde su ingreso Polonia y los países bálticos habían conseguido arrastrar a toda la Unión hacia la “rusofobia, especulando con las reglas del consenso y los principios de solidaridad”. Para Lavrov, este sería un buen ejemplo de una “minoría que impone sus reglas a todos” (MID Rossia, 16 de junio de 2022). En esta línea, incluso una potencia hegemónica como Estados Unidos puede tener problemas para hacer que sus puntos de vista y deseos prevalezcan sobre los de aliados mucho menos poderosos.⁴

Finalidad y metodología

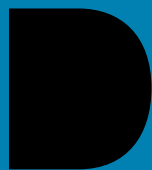
En este artículo, intentamos identificar condiciones, tanto de tipo externo como interno, que puedan favorecer el que un actor internacional menor imponga su voluntad (sus objetivos) a una gran potencia, en particular en el caso de los conflictos armados. Dedicamos una atención preferente a la opinión pública internacional como factor intermedio que puede hacer posible (o no) la manipulación del grande por parte del pequeño. En este contexto, examinamos el uso que los diversos actores hacen de los medios de comunicación social para intentar modelar la opinión pública, tanto dentro de sus propios territorios como fuera de ellos.

El trabajo se basó en dos estudios de casos, los de Kósovo (1998-1999) y Georgia (2008), que se abordaron de maneras distintas, según las peculiaridades de cada uno de ellos:

- a. El estudio básico es el de Kósovo. Mediante el seguimiento de lo publicado en medios de comunicación albaneses kosovares (en menor medida, también en otras fuentes) entre 1995 y 1999, intentamos reconstruir el proceso que hizo posible que una parte de la élite política consiguiera imponer su tesis de que la lucha armada era la única forma de alcanzar los objetivos del movimiento nacional y, en una fase posterior, obtener el respaldo de Estados Unidos y de Occidente, en un principio poco inclinados a apoyar esta opción.
- b. El caso de Georgia tiene lugar diez años después y sus principales actores reconocen haber sido influidos por las experiencias yugoslavas (en particular, en Kósovo) o, para ser más precisos, por su interpretación de ellas. Nuestro estudio del segundo caso es, pues, un “estudio diferencial” y estuvo orientado hacia aquellos factores que son distintos de los observados en Kósovo o que contribuyen a que lo que en Kósovo tuvo éxito en Georgia fracasara.

El enfoque de este trabajo es puramente exploratorio y sus ambiciones no van más allá de utilizar dos casos bien conocidos para esbozar unas conclusiones e hipótesis tentativas que podrían o no verse confirmadas con el estudio de nuevos ejemplos que se presenten en el futuro. En su elaboración, hemos hecho un amplio uso de la prensa local, así como de informes oficiales, testimonios de participantes y, de una manera secundaria, análisis posteriores sobre lo ocurrido. Las limitaciones del objeto de la investigación, así como de las fuentes disponibles, no nos permiten plantearnos objetivos más ambiciosos.

4 A principios de 2022, el viceministro ruso de Asuntos Exteriores, Riabkov, comentaba que a Estados Unidos le resultaba difícil negociar con Rusia a causa de la presión de grupos antirrusos dentro de la OTAN (Lenta, 2022).



Kósovo: el caso canónico

A partir del comienzo de la desintegración de Yugoslavia, en 1991, el movimiento nacional albanés de Kósovo,⁵ que hasta entonces había buscado la transformación de esa región autónoma en república dentro de la federación yugoslava, se reorientó hacia la independencia total, que proclamó en septiembre de 1991. En la práctica, nada cambió, ya que Kósovo siguió bajo el control directo de Serbia, una de las dos repúblicas que permanecieron en la “tercera Yugoslavia”, después de la separación de las otras cuatro. Aunque a partir de entonces hubo casos esporádicos de violencia armada, la dirección política de los albaneses kosovares,⁶ en torno al doctor Ibrahim Rugova, se orientó en todo momento hacia la resistencia pacífica, dando por supuesto que la solución final de la crisis yugoslava habría de ser global y que la independencia de Kósovo formaría necesariamente parte de ella. Por otra parte, los dirigentes kosovares creían que con su renuncia voluntaria al levantamiento armado habían merecido de sobra que Occidente les otorgara lo que pedían. Como declaró Rugova en mayo de 1996: “Durante siete años hemos evitado el conflicto en Kósovo. Eso tiene que recompensarse” (*Bujku*, 7 de mayo de 1996).

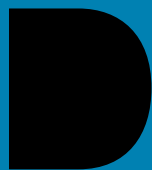
Por este motivo, entre las élites kosovares se extendió la alarma cuando, tras las derrotas serbias de 1995, se cristalizó la idea de que el proceso de desintegración de Yugoslavia estaba llegando a un desenlace basado en el reconocimiento de las fronteras interrepúblicas como fronteras de los nuevos Estados independientes, así como en la institucionalización de garantías para las minorías nacionales que quedaran dentro de esos nuevos Estados. Aunque en medios de comunicación afines a la Liga Democrática de Kósovo (LDK), el partido de Rugova, siguieron insistiendo en que todo iba bien para su causa, políticos kosovares de oposición expresaron de inmediato su decepción ante lo que parecía un final muy distinto del deseado. Así, en un comunicado del Partido Parlamentario de Kósovo, publicado el 5 de octubre de 1995, se consideraban

[...] muy preocupantes las frecuentes declaraciones sobre Kósovo de representantes de los centros internacionales de decisión, muchas de las cuales implican que quedará bajo administración serbia y que la cuestión kosovar se reducirá al área de los derechos humanos y nacionales, según los estándares internacionales sobre minorías. (*Bujku*, 5 de octubre de 1995)

Antes incluso de las negociaciones de Dayton, los principales países occidentales habían dejado ya muy clara cuál era la solución a la que aspiraban. Así, a principios de octubre de 1995, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores británico, Nicholas Bonsor, visitaba Pristina y se entrevistaba con Ibrahim Rugova, al que explicaba que la postura británica se basaba en que Kósovo permaneciera dentro de la República Federal de Yugoslavia: “Creo que la comunidad internacional reconoce que Kósovo forma parte de la RFY y dentro de este marco estamos tratando de encontrar soluciones” (*Bujku*, 12 de octubre 1995). Por otra parte, Azem Vllasi, antiguo líder de la Liga de los Comunistas de Kósovo, con el que Bonsor también se entrevistó, después del encuentro mencionó el interés

5 Según estimaciones del censo de población de 1991, la entonces región autónoma de Kósovo y Metojia contaba con unos dos millones de habitantes, de los que el 81,6% eran albaneses, y el 11,1% serbios, montenegrinos o yugoslavos (Popis stanovništva u Srbiji, 1991, 2020).

6 En sentido propio, *kosovar* es un gentilicio que se aplica a los albaneses de Kósovo y que, en general, rechazan los demás grupos étnicos que habitan ese territorio. En lo sucesivo, todas las referencias a *kosovares* deberán entenderse como hechas precisamente a los “albaneses kosovares”.



británico por mediar en cuestiones concretas, como la educación o el final de la represión por motivos políticos (*Koha Digest*, 1995, n.º 77).

En mayo de 1996, cuando los acuerdos de Dayton habían empezado a ponerse en práctica, el columnista del semanario *Koha*, Ylber Hysa, titulaba una columna suya con una frase tan terminante como exacta: “Los alemanes no apoyan el separatismo” (*Koha Digest*, 1996, n.º 104). En ese mismo mes de mayo, Rudolf Perina, subsecretario Adjunto de Estado y antiguo encargado de Negocios norteamericano en Belgrado, visitaba Pristina y transmitía al liderazgo kosovar el mensaje de que “la parte albanesa debe ser la primera en reconsiderar su política y abandonar la postura proclamada en favor de la independencia de Kosovo” (*Koha Digest*, 1996, n.º 103). En diciembre de 1996, cuando el Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) ya había irrumpido en la escena política kosovar, la postura de Estados Unidos consistía aún en apoyar “la autonomía de Kosovo, pero no la independencia o el establecimiento de un protectorado de Naciones Unidas”, según un comentario de *Voice of America* que produjo consternación en medios políticos albaneses kosovares (*Koha Digest*, 1996, n.º 131).

Este enfoque sería el oficial de los principales países occidentales hasta bien entrado 1998, el año anterior al del ataque de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Todavía el 23 de febrero de aquel año, Robert Gelbard, enviado especial de Estados Unidos a los Balcanes, declaraba que el UÇK “es, sin ninguna duda, un grupo terrorista” y que Estados Unidos “condenaba en los términos más firmes las acciones terroristas en Kosovo”.⁷ Y para el 5 de abril de 1998, el embajador español Pérez Gómez, en una entrevista concedida al diario de Belgrado *Naša Borba*, pedía a los dirigentes kosovares que “condenen y se distancien de todas las acciones terroristas” y sugería que podía encontrarse una solución final al conflicto en un estatuto de autonomía dentro de Serbia y Yugoslavia. Pérez Gómez trasladó esta postura al líder kosovar Ibrahim Rugova en la entrevista que mantuvo con él a finales del mes de mayo (Palacios, 2020, p. 486).

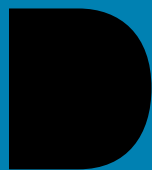
Incluso en fecha tan tardía como octubre de 1998, cuando Estados Unidos ya estaba dispuesto a llegar a lo que hiciera falta en apoyo de la postura de los albaneses, el negociador norteamericano Richard Holbrooke reconocía que:

[...] la postura de la comunidad internacional, incluida la nuestra, es que las fronteras de la República Federal de Yugoslavia, tal como se muestran actualmente en el mapa, son las correctas. Y no estamos apoyando el movimiento separatista por la independencia, aunque creo que todos los que conocen a los albaneses kosovares entienden su deseo y sienten una gran simpatía por las motivaciones que los llevaron allí. (US State Department, 1998)

Vemos, pues, que la postura internacional contraria a la independencia de Kosovo fue muy clara hasta los primeros meses de 1998 y que, con matices, seguiría manteniéndose durante la mayor parte de ese año. Una vez que los actores políticos kosovares asimilaban esta realidad, algo que fue produciéndose gradualmente a lo largo del tiempo, sus reacciones pueden agruparse en tres grandes líneas.

En primer lugar, la LDK, el principal grupo político, se esforzó por sacar el máximo provecho posible de las negociaciones con Belgrado, que los grandes actores internacionales favorecían, dejando al mismo tiempo claro que su objetivo real a plazo más largo era la independencia completa del territorio. En esta línea, el profesor Fehmi Agani, vicepresidente de la LDK, reiteraba al semanario *Koha* en enero de 1996 que el movimiento albanés se orientaba

⁷ Agencia France Press, 23 de febrero de 1998, reproducido por *New York Times*, el 13 de marzo de 1998 (Dempsey & Fontaine, 2001, p. 139).



hacia la independencia y que “no estaba claro aún qué se iba a discutir” en las negociaciones con Belgrado. En su comentario a la entrevista, *Koha* señalaba que la LDK deseaba que las negociaciones con Belgrado fueran facilitadas por Estados Unidos y que Richard Holbrooke, el negociador principal de Dayton, actuara como mediador (*Koha Digest*, 1996, n.º 87).

Por otra parte, algunos intelectuales que conformaban un destacado grupo de líderes de opinión empezaron a hablar de decepción⁸ y a denunciar los intentos oficialistas de disfrazar la auténtica postura occidental:

[...] desear la implicación de Holbrooke o de los estadounidenses implica también jugar según sus reglas, que, como dicen en público, están basadas en la autonomía. Esto no debería ser solo un juego de palabras. Todo empezará a concretarse en el marco de la autonomía, en contra de lo que nos está diciendo la LDK. (*Koha Digest* 1996, n.º 87)

En este sentido, Blerim Shala, un conocido periodista kosovar, escribía a finales de marzo de 1996 que:

[...] la impresión es también que Milošević tratará de posponer las negociaciones todo lo posible e intentará utilizar en su favor el principio de no modificación las fronteras a fin de no alterar en lo esencial la situación en Kósovo, es decir, procurará abrir las negociaciones como diálogo para concluir las como una farsa de autonomía. (*Zëri*, 26 de marzo de 1996)

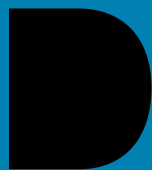
La tercera línea es la de aquellos que, compartiendo por completo el diagnóstico de los intelectuales, no se resignaron a que la situación se desarrollara precisamente en la dirección que preveían. Entre ellos, los que tuvieron más éxito fueron los que se agruparon en el uqk, cuyas primeras acciones armadas tienen lugar en abril de 1996. Como comentaría a principios de mayo Adem Demaçi, antiguo prisionero político de ideología panalbanesa que, con el tiempo, llegó a ser portavoz del uqk, “los eventos de los últimos diez días de abril son indicio de que entre los albaneses hay bastante gente que no temería dar su sangre por la independencia” (*Bujku*, 7 de mayo de 1996). Y, en una línea parecida, Bujar Bukoshi, presidente del gobierno de Kósovo en el exilio, declaraba por entonces a una radio sueca que:

[...] el acuerdo de Dayton no menciona ni en un solo párrafo a los albaneses de Kósovo. [...] Perdimos nuestra oportunidad y por ello se ha perdido la esperanza. Todo ello hace que la situación sea muy difícil, lo que podría llevarnos a un conflicto armado [...]. No tenemos más argumentos para seguir calmando al pueblo y no podemos pedir a los albaneses que tengan paciencia. [...] los albaneses no le temen al conflicto si es que estalla. (*Bujku*, 7 de mayo de 1996)

Pocas semanas después, en mayo de 1996, Sejdi Veseli, portavoz del LKÇK,⁹ racionalizaba así la línea política alternativa a la de Rugova que acabó imponiéndose entre los albaneses kosovares:

8 Astrit Salihu, un filósofo kosovar, sintetizaba así el estado de ánimo de muchos connacionales suyos a principios de 1996: “El año que acabamos de dejar atrás fue por muchas razones un año de decepciones, especialmente en el terreno político. Entramos en 1996 después del Dayton y de las conferencias de Londres y París, en las que los albaneses no participaron, lo que significa que no son parte del proceso político en la antigua Yugoslavia” (*Koha Digest*, 1996, n.º 86).

9 El Movimiento Nacional para la Liberación de Kósovo (Lëvizja Kombëtare për Çlirimin e Kosovës o LKÇK) fue un grupo nacionalista kosovar de ideología marxista-leninista. En los años noventa, abogó por la lucha armada contra Serbia y Yugoslavia. Algunos de sus cuadros y simpatizantes se integrarían más tarde en el uqk.



La comunidad internacional no está interesada en resolver la cuestión albanesa [...]. Nosotros somos críticos frente a todos los que insisten en enfoques pacifistas que nutren la población con ideas como que “la libertad viene regalada por alguien” [...]. Nuestro movimiento no se basa en ningún tipo de ideología de clases. Su programa incluye a todas las fuerzas patrióticas sin diferencia de ideología, religión o procedencia geográfica, siempre que consideren la lucha armada como un medio indispensable para la liberación nacional. (*Bujku*, 20 de mayo de 1996)

La irrupción del u  k en la escena política de Kósovo sorprendió tanto a serbios como a la propia clases política kosovar, muchos de cuyos miembros más destacados mostraron durante meses su desorientación. Así, en octubre de 1996, el semanario *Koha* se hacé eco de las diversas hipótesis sobre la existencia de u  k que circulaban por los medios de comunicación: “que u  k no existe; que todo fue inventado por los órganos de seguridad serbios; que un servicio de inteligencia extranjero se esconde tras ellos, etc.” (*Koha*, 16 de octubre de 1996, n.   120). En un momento tan tardío como mayo de 1998, el líder de la LDK, Ibrahim Rugova, seg  a sosteniendo que el u  k no existía y que no era, probablemente, más que una creación de los servicios serbios de seguridad (Palacios, 2020, p. 486).

En cualquier caso, el del u  k se trataba de un fenómeno que nacía y crecía en la periferia de la élite política kosovar, estructurada hasta entonces en torno a dos polos: la LDK (Rugova) y los intelectuales nacionalistas/demócratas de Pristina. Hubo en Kósovo grupos armados de pequeña entidad y escasa actividad desde el comienzo mismo del conflicto yugoslavo, pero lo que se estaba viendo desde principios de 1996 era ya algo distinto. Se trataba de un movimiento insurgente para el cual el uso de la fuerza armada estaba al servicio de la acción política y estrechamente coordinado con ella. Como a finales de 1996 indicaba Ylber Hysa en el semanario *Koha*:

[...] el u  k estuvo muy activo durante nueve meses de este año, pero no hubo tales acciones desde las elecciones en Serbia y la tensa situación all  .   Y esto parece corroborar la anterior constatación de nuestra revista sobre la existencia del ala política de esta organización! (*Koha Digest*, 1996, n.   131)

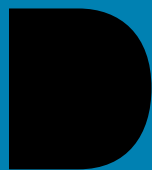
En el editorial del último número de 1996 (*Koha Digest*, 1996, n.   131), el periodista y político Veton Surroi señalaba:

El año en el que estamos entrando será el año decisivo en muchos aspectos. Dentro de Kósovo, entraremos en una dinámica política que buscar   elevar el punto de ebullición: el punto de ebullición para aclarar cuál debería ser el comportamiento de la mayoría de los albaneses, el punto de ebullición que debería obligar a Serbia a iniciar la resolución de la cuestión de Kósovo. El punto de ebullición que obligaría a los Estados poderosos a renunciar a sus dosis de indiferencia ante este gran problema balcánico.

Y anunciaba la aparición “sobre el escenario de una nueva generación que articular   nuevas demandas”. Una nueva generación que aquel año 1996 ya había efectuado su presentación con las armas en la mano.

Con el estallido de las protestas en Serbia, a raíz del escándalo de las elecciones locales de noviembre de 1996, la atención occidental se había desviado de Kósovo para centrarse en Belgrado. Durante unos meses, políticos, diplomáticos y periodistas occidentales creyeron que se había abierto una ventana de oportunidad, que un cambio a la cabeza de Serbia y Yugoslavia era posible y que, de producirse, ayudaría a resolver de una manera satisfactoria todas las cuestiones aún pendientes de la desintegración yugoslava.

A lo largo de 1997, las esperanzas que quedaban en una solución dialogada del contencioso de Kósovo fueron esfum  ndose poco a poco: la esperada apertura del régimen de Milo  evi   no tuvo lugar, el proceso negociador



entre Belgrado y Pristina languideció y la rebelión armada del uçk volvió a tomar fuerza. A principios de 1998, el grupo insurgente ya ejercía control territorial sobre algunas partes de la región y empezaba a ser importante el número de desplazados internos. En el verano de 1998, las autoridades yugoslavas y serbias intentan liquidar por la fuerza el problema que representaba el uçk, entendiendo que la pacificación del territorio era una condición necesaria para avanzar hacia una solución negociada en el marco del sistema constitucional yugoslavo. Este último esfuerzo es el que acaba desencadenando la intervención de Estados Unidos, arropados por sus aliados europeos.

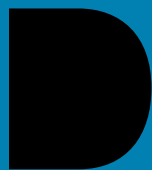
Durante el verano de 1998, Estados Unidos y Occidente siguen dos direcciones paralelas. Por una parte, empiezan los preparativos para una intervención militar contra la República Federal de Yugoslavia, según una decisión adoptada por la Alianza Atlántica a finales de mayo y cuyo planeamiento detallado se lleva a cabo antes de agosto de 1998 (*Kosovo Online*, 28 de marzo de 2021). En este sentido, el secretario general de la OTAN, Javier Solana, confirmaba a principios de junio a un semanario de Belgrado que “no se descartaba ninguna medida militar y que se estaban estudiando todas las opciones posibles, incluida una intervención militar en Kosovo” (*Nedeljni Telegraph*, 10 de junio de 1998). Este giro se escenificaba con el encuentro de Richard Holbrooke y representantes del uçk en la aldea de Junik (parte occidental de Kosovo, cerca de la frontera albanesa) el 24 de junio de 1998.¹⁰ Dentro de esta línea de preparación para el conflicto, la captación de la opinión pública internacional tuvo un lugar muy destacado.

En paralelo, durante algún tiempo siguieron adelante los esfuerzos diplomáticos de mediación, en busca de una solución diplomática aceptable para las dos partes. Fruto de estos esfuerzos diplomáticos fue el llamado *Plan Hill*, hecho público por el diario *Koha Ditorë* a mediados de septiembre. El plan del diplomático norteamericano Christopher Hill¹¹ otorgaba a Kosovo una amplia autonomía dentro de la República de Serbia y de la República Federal de Yugoslavia, y establecía también un mecanismo de control que incluía participación internacional en la comisión mixta que supervisaría la aplicación del acuerdo. Aunque se preveía que el acuerdo pudiera ser revisado en el plazo de tres años, cualquier modificación requería el acuerdo de todas las partes, lo que, de hecho, excluía la independencia unilateral.

La contrapropuesta albanesa, publicada en *Koha Ditorë* el 18 de septiembre de 1998, era muy parecida a la oferta que Occidente planteó meses después durante la conferencia de Rambouillet (enero/febrero de 1999). En el punto 3 se indicaba que “Durante el período del gobierno temporal, Kosovo funcionará dentro de ‘Yugoslavia’ como una entidad asociada por tiempo limitado, con independencia interna e igual estatuto que las demás unidades federales”. En el punto 5 se aclaraba que “las relaciones de las instituciones de Kosovo con las de ‘Yugoslavia’ o las de los otros miembros de la federación, Serbia y Montenegro, son de igualdad y coordinación, según resulte necesario, sin que exista entre ellas relaciones jerárquicas”. En el punto 14, particularmente difícil de aceptar para Belgrado, se establecía que:

10 Puede verse un reportaje de la agencia *Associated Press*, en <https://youtu.be/n-mb4vX2gUk>. Entre los acompañantes de Holbrooke figuraban el vicepresidente de la LDK, profesor Fehmi Agani, y el negociador norteamericano, embajador Christopher Hill.

11 “Elements for a temporary agreement”, segunda versión, de fecha 3 de septiembre de 1998 (*Koha Ditorë*, 15 de septiembre de 1998).



[...] el acuerdo de solución temporal determinará el procedimiento para llegar a una solución permanente, a más tardar tres años después de la entrada en vigor de la solución temporal. Si en este plazo no se llegara a un acuerdo para una solución permanente bajo supervisión internacional, se organizará un referéndum en el que el pueblo de Kosovo decidirá sobre su futuro.

Por último, en el punto 16 se disponía que la comunidad internacional debería estar “presente políticamente y mediante la fuerza durante el periodo de implementación a fin de para garantizar la realización definitiva de los acuerdos temporal y permanente”. Era una forma suave de aludir a la presencia militar occidental que la parte kosovar consideraba esencial.

De las dos líneas que hemos esbozado, a partir del verano de 1998, la más importante fue, sin duda, la militar. Poco a poco, la diplomacia norteamericana (y occidental) fue abandonando la tarea de mediación para orientar a la opinión pública hacia la justificación de un posible ataque occidental que resolviera finalmente el conflicto.

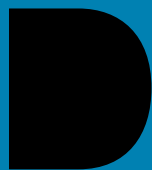
En septiembre, una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la 1199,¹² facilitada por la quiebra soberana rusa de agosto de 1998, demandaba un cese inmediato de las hostilidades en Kosovo, con lo que, de hecho, reconocía a la insurgencia albanesa como una de las partes en conflicto, una parte, en principio, tan legítima como el gobierno de Belgrado. Además, el que fuera adoptada en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, abría la posibilidad de que una interpretación extensiva pudiera ser utilizada como cobertura de la acción militar que la OTAN estaba preparando. El comentario del politólogo albanés kosovar Shkëlzen Maliqi en el semanario *Zëri* era:

La Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU es el medio final de la amenaza diplomática contra Milošević para detener la agresión en Kosovo con sus trágicas consecuencias. Las potencias mundiales por fin se han convencido de que el problema de Kosovo no puede resolverse sin una intervención extranjera. La única forma de escapar a la intervención sería si Milošević decidiera ceder ante la ONU, ante el Grupo de Contacto¹³ [...] y ante la OTAN. (26 de septiembre de 1998)

En ese momento los acontecimientos se precipitaron, la OTAN amenazó con ataques aéreos contra Yugoslavia y, en el último momento, Richard Holbrooke obtuvo de Milošević el fin de las operaciones activas de las fuerzas de seguridad serbias y yugoslavas contra los insurgentes y el despliegue de una misión internacional encargada de verificar que se cumplía lo pactado. A estas alturas, el uck había asumido ya el liderazgo del movimiento kosovar, que no buscaba otra cosa que una intervención militar occidental que le permitiera realizar su programa máximo. El acuerdo de Holbrooke fue recibido en Pristina con decepción, como un revés, aunque de hecho constituía un paso más en un camino que debía conducir hacia la guerra. Como señalaba con gran perspicacia Ylber Hysa en el diario *Koha Ditore*:

12 Puede verse el texto en inglés en la siguiente dirección: [https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/RES/1199\(1998\)&Lang=E](https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/RES/1199(1998)&Lang=E). Catorce miembros del Consejo de Seguridad, incluyendo Rusia, votaron a favor de la Resolución. Solo se abstuvo China, que lo hizo al entender que las autoridades yugoslavas estaban actuando de acuerdo con sus derechos soberanos en un tema que era puramente interno.

13 El Grupo de Contacto estaba formado por Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia. Durante el periodo que consideramos, la influencia rusa sobre las decisiones del Grupo de Contacto fue mínima.



[...] observado desde todos estos aspectos, el acuerdo sobre Kósovo [...] no puede ser calificado de solución a largo plazo: más bien podría considerarse como un armisticio de invierno, seguido con el temor de consecuencias mucho más graves que las que existen hasta el día de hoy. (16 de octubre de 1998)

Y de esta manera se llegó a Rambouillet (enero/marzo de 1999), un proceso negociador en que el acuerdo ofrecido por Occidente recogía lo fundamental de la posición albanesa de septiembre, aunque seguía manteniendo una cierta ambigüedad sobre el estatuto final del territorio. Por eso, Henry Kissinger podía comentar en mayo de 1999 que “el texto de Rambouillet se vendió al Ejército de Liberación de Kosovo —que inicialmente lo rechazó— como un recurso para aplicar toda la fuerza de la OTAN en Serbia” (Kissinger, 1999). El movimiento kosovar había triunfado. Había conseguido imponer su línea, sus objetivos y sus plazos al país más poderoso del mundo, a pesar de que la postura inicial de este último era muy diferente.

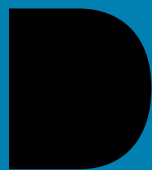
El contraejemplo: Georgia, 2008

El segundo caso que vamos a estudiar con algún detalle es el de la guerra de Georgia de 2008, un conflicto que tiene algunos puntos en común con el de Kósovo, pero que se desarrolló en un contexto internacional muy distinto. Este contexto acabaría ejerciendo una enorme influencia sobre el desencadenamiento del conflicto bélico y sobre su posterior desarrollo (Kuster, 2014, p. 27). Entre los factores que definen lo que hemos llamado el “contexto” podemos destacar:

- a. El proceso de destitución del presidente norteamericano Bill Clinton a causa del llamado “caso Lewinsky”. El escándalo había estallado a mediados de enero de 1998 y a lo largo de 1998 gran parte de los esfuerzos de la administración Clinton estuvieron orientados a salvar su presidencia.
- b. La declaración unilateral de independencia de Kósovo el 17 de febrero de 2008, adoptada a pesar de la oposición de China y Rusia, así como de varios miembros de la Unión Europea. A los pocos días de producirse, el presidente ruso Putin declaraba que la independencia de Kósovo iba a tener consecuencias destructivas para el sistema de relaciones internacionales: “El de Kósovo es un precedente terrible. De hecho, destroza todo el sistema de relaciones internacionales que se ha ido desarrollando durante siglos, más que durante décadas. Sin duda, puede poner en marcha una cadena de consecuencias impredecibles” (Moshkin, 2018, p. 161).
- c. La oferta de ingreso en la OTAN efectuada a Ucrania y Georgia en la cumbre de Bucarest (3 de abril de 2008): “La OTAN se congratula de las aspiraciones euroatlánticas de Ucrania y Georgia a ingresar en la OTAN. Hoy hemos acordado que estos países se convertirán en miembros de la OTAN” (NATO, 2008).

Como lo que nos interesa en este trabajo es analizar las acciones del “jugador pequeño” (en este caso, Georgia) y ver en qué medida pudieron condicionar la política de la gran potencia (Estados Unidos) a la que estaba aliado, centramos nuestra atención en tres aspectos:

- a. ¿Quién inició la guerra?
- b. Las acciones georgianas, ¿fueron por iniciativa propia u obedecieron a presiones de Estados Unidos o de Occidente en su conjunto?
- c. ¿Consiguió Georgia influir significativamente en la política norteamericana hacia la región?



Existen pocas dudas acerca de que Georgia empezó las hostilidades en la noche del 7 de agosto de 2008, tras varias semanas de creciente tensión y continuos incidentes. Según el informe de la comisión independiente establecida por la Unión Europea para estudiar lo ocurrido (comisión Tagliavini):

[...] en la noche del 7 al 8 de agosto de 2008, un ataque sostenido de la artillería georgiana golpeó la ciudad de Tsjinvali. Al mismo tiempo, se llevaban a cabo movimientos de las fuerzas georgianas contra Tsjinvali y las zonas circundantes, y en los combates pronto se vieron implicados unidades militares y elementos armados rusos, de Osetia del Sur y de Abjasia. (IIFFMCG, 2009, p. 10)

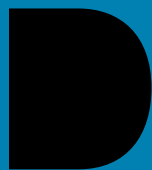
El consenso occidental actual, sin embargo, se basa en una interpretación diferente de lo sucedido: fue en realidad Rusia la que provocó a Georgia, la que le tendió una trampa, de forma que un eventual ataque georgiano justificara la posterior invasión rusa (Kuster, 2014, p. 28). En palabras de Robert Gates, un antiguo oficial de inteligencia experto en temas soviéticos que fue secretario de Defensa con Bush el joven y con Obama, “los rusos habían tendido una trampa y el impetuoso Saakashvili se metió de lleno en ella” (2014, pos. 2991). Incluso autores rusos oficialistas aceptan esta teoría. Así, por ejemplo, el coronel general Anatoli Zaitsev, que era en 2008 jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Abjasia, titulaba “Una trampa para Saakashvili”, el artículo en que analizaba lo ocurrido. Según esta versión, los rusos vieron una ventana de oportunidad para marcar límites a la ampliación de la OTAN y empujaron a los georgianos a lo que estos verían como una necesaria acción preventiva que evitara que la situación creada en la zona, tras la desintegración de la Unión Soviética, llegara a ser irreversible.

En cualquier caso, resulta evidente que durante años, Georgia había estado preparando esa guerra y que había efectuado un esfuerzo notable para disponer del instrumento militar que le permitiera librarla con garantías. Como señala Michael Kofman (2008):

[...] los gastos militares de Georgia crecieron dramáticamente entre 2004 y 2008. [...] En 2008, antes de que su fortuna entrara en descenso terminal, Saakashvili era el jefe de las fuerzas armadas en más rápida expansión del espacio postsoviético, una fuerza capaz no solo de apoderarse de las regiones disidentes de Georgia, sino también de disuadir potencialmente a Rusia de intervenir. [...] Georgia había realizado las inversiones necesarias para imponer costes a Rusia en caso de guerra.

Con los medios de los que disponía en el verano de 2008, “Saakashvili pensó que podía establecer una superioridad convencional, retomar los territorios separatistas uno a uno, y disuadir o adelantarse a una intervención rusa” (Kofman, 2018). El factor fundamental era contener la reacción rusa, lo que probablemente se basaría en dos ideas: crear hechos consumados antes de que los rusos pudieran reaccionar y contar con el apoyo político y diplomático de Estados Unidos y sus aliados para evitar la reacción rusa o limitar su alcance. Según Kofman (2018), “los georgianos dudaban de la rapidez con la que las fuerzas rusas podrían responder en caso de conflicto y sobreestimaron la relevancia del apoyo político de Estados Unidos”.

El liderazgo de Georgia mostró una excelente comprensión del sistema ruso de toma de decisiones al lanzar su ataque mientras el “número uno formal”, el presidente Medvédev, se encontraba en Moscú al tiempo que el “número uno real”, el primer ministro Putin, se encontraba en Pekín asistiendo a la inauguración de los Juegos Olímpicos. Aunque Rusia disponía de un plan detallado para rechazar una eventual ofensiva georgiana, el presidente Medvédev tardó en dar la orden de ponerlo en práctica, quizá por las dificultades para coordinarse con



Putin (Bonet, 2012). En cualquier caso, la ejecución de la operación georgiana había sido defectuosa y cuando los rusos se pusieron en marcha, no había alcanzado aún resultados irreversibles.

No solo la ejecución falló, sino también —y sobre todo— las previsiones georgianas sobre el alcance de la respuesta rusa. Para Saakashvili, se trataba de una operación de bajo riesgo en la que, si todo salía mal, el resultado final sería el restablecimiento de la situación existente antes del 7 de agosto de 2008. Como años más tarde explicó el antiguo presidente georgiano, en sus previsiones se guiaron por los precedentes de las guerras yugoslavas y, en particular, por el de Kosovo:

Como Putin quería replicar el caso de Kosovo, creíamos que se conformaría con los territorios [autónomos]. Pensábamos que en el peor de los casos tendríamos una operación a pequeña escala en los territorios y que no iría más allá. Nunca discutimos la opción de que intentaran atacar Tiflis. (Tavberidze, 2019)

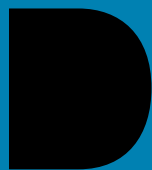
El segundo punto que conviene examinar con detalle tiene una gran importancia en relación con el tema central que discutimos en este trabajo: ¿se trató de una iniciativa georgiana, a la que creyeron poder arrastrar a Estados Unidos y otros aliados, o fue más bien un proyecto común, discutido previamente con las potencias occidentales y para el que Georgia recibió “luz verde”?

La respuesta más probable es que la idea fuera completamente georgiana. Por lo que sabemos en estos momentos, los norteamericanos no animaron a los georgianos a recuperar por la fuerza Abjasia y Osetia del Sur, y no tuvieron siquiera conocimiento previo de lo que ellos planeaban. Según Kofman (2018), “a Saakashvili se le dijo en términos claros que si lanzaba una guerra, la caballería no vendría en su apoyo”. En una línea similar, el que fuera secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert Gates, afirma en su libro de memorias *Duty*:

Fui igualmente brusco con mi colega georgiano. Le dije que “Georgia no debe entrar en un conflicto con Rusia que no puede ganar” y también que las fuerzas georgianas deberían cesar las hostilidades y retirarse a posiciones defendibles. Sobre todas las cosas, debería evitarse el contacto directo entre las fuerzas georgianas y rusas. (2014, pos. 3004)

En cualquier caso, en los mensajes que el presidente georgiano recibió de Estados Unidos a lo largo de los años puede haber habido una cierta dosis de ambigüedad. Como recordó más tarde Saakashvili, “George Bush me dijo cuando estuvo en Tiflis en 2005: ‘Misha, ¿cómo te sientes ahora, que ahora puedes decirle a Putin: estoy al lado de este tipo grandullón, ven a buscarme?’” (Tavberidze, 2019). En los meses anteriores a la guerra, parece que los georgianos llegaron incluso a discutir con los norteamericanos la posible reacción rusa, ya que Saakashvili recuerda que “todos decían que los rusos nunca nos invadirían; Condi Rice siempre decía eso; decía: conozco a los rusos [...], te provocarán pero nunca harán nada” (Tavberidze, 2019). Cuando los georgianos preguntaron cuál era la línea roja más allá de la cual Estados Unidos haría algo en lugar de limitarse a protestar, la respuesta que recibieron fue “No se preocupe, no lo harán” (Tavberidze, 2019).

La conclusión más verosímil es, pues, que Estados Unidos no animó a Georgia a que se lanzara contra Osetia del Sur y Abjasia, y ni siquiera le dio “luz verde” para hacerlo. Por otra parte, las acciones del liderazgo georgiano parecen haber estado guiadas en todo momento por la convicción de que, en el momento de la verdad, Estados Unidos y Occidente respaldarían sus acciones. Saakashvili confiaba en que, en caso de guerra, Estados Unidos no tendría otro remedio que respaldar a su protegido, mientras que los norteamericanos parece que creyeron “que podían controlar suficientemente el comportamiento de Georgia en una crisis” (Kofman, 2018).



La última pregunta que debemos responder es si lo ocurrido alteró de una manera importante la política de Estados Unidos hacia los conflictos postsoviéticos y, más en general, hacia Rusia. Y aquí la respuesta depende del plazo temporal que consideremos. A corto plazo, el conflicto no provocó un cambio en la postura norteamericana, algo que, en cualquier caso, era difícil que ocurriera en vísperas de las elecciones presidenciales. Cuando, pocos meses después, el demócrata Obama tomó posesión como nuevo presidente de Estados Unidos, uno de los principales objetivos de su política exterior fue el “reseteo” de las relaciones con Rusia. La nueva administración admitía que las relaciones habían ido deteriorándose a lo largo de los años anteriores; pero, al mismo tiempo, confiaba en poder solucionar los problemas que se habían ido acumulando y retomar la línea existente en algunos momentos de la pos-Guerra Fría, basada en una estrecha coordinación de las políticas de ambas potencias. En cualquier caso, el “reseteo” estuvo excesivamente enfocado hacia el presidente Medvedev y, de forma indirecta, culpaba a Putin del deterioro registrado desde que llegó al poder, por lo que no sobrevivió cuando este último asumió de nuevo la presidencia en 2012.

Por lo demás, el problema de Georgia quedó enquistado. La administración Obama calificó sistemáticamente a Abjasia y Osetia del Sur como “territorios ocupados” y exigió a Rusia que los abandonara (The White House, 2010), una opción que los dirigentes de Moscú siempre consideraron inaceptable. El “hecho consumado” que Saakashvili persiguió sin éxito en el terreno militar, sí consiguió crearlo en el diplomático.

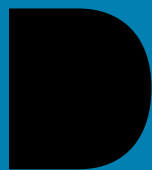
Conclusiones: ¿por qué a veces funciona y a veces no?

A la vista de lo expuesto en las secciones precedentes, emergen cuatro factores principales que ayudaron a los kosovares a movilizar en su favor el poder de Estados Unidos y de Occidente. En lo que sigue, intentamos ver en qué manera esos factores se aprecian también en el caso de Georgia.

En primer lugar, hay que destacar que una parte del movimiento nacional albanés de Kosovo supo entender que la reputación internacional¹⁴ del presidente yugoslavo Milošević y de los serbios en su conjunto estaba irreparablemente dañada. Académicos y políticos “lo comparaban a menudo con notorios villanos, como Saddam Hussein, Josif Stalin, Adolf Hitler y Pol Pot” (Djilas, 2000), de manera que los albaneses kosovares podían esperar que, si estallaba una gran crisis en Kosovo, Milošević y los serbios serían acusados ante la opinión pública mundial de ser los principales responsables.

La actitud occidental hacia Rusia era muy distinta en 2008. Es cierto que ya entonces “la imagen de Rusia en los medios de comunicación occidentales [era] muy negativa y [estaba] basada en percepciones que se habían desarrollado a lo largo del último siglo: una imagen de enemigo” (Repina et al., 2018, p. 562). En cualquier caso, políticos occidentales influyentes entendían la pretensión rusa de recuperar parte de su antiguo poder y mostraban una cierta comprensión hacia muchas de las acciones de Putin (Gates, 2014, pos. 2798-2810). Además, con la llegada de Dmitri Medvedev a la presidencia, en mayo de 2008, parecía haberse abierto una ventana de oportunidad para conseguir que la futura Rusia, probablemente más próspera y poderosa, no se convirtiera en un rival geopolítico, en un país hostil.

14 En el contexto de los años noventa, podemos identificar “reputación internacional” con “reputación en Occidente”.



En segundo lugar, tenemos que considerar las razones de oportunidad política. En 1998, cuando Clinton luchaba por salvar su presidencia en medio del escándalo Lewinsky, a su administración le interesaba encontrar problemas exteriores que pudieran utilizarse para distraer a la opinión pública.¹⁵ Así, en agosto de 1998, Clinton ordenó ataques aéreos sobre objetivos de Al-Qaeda en Oriente Medio, después de testificar ante el Congreso, y antes de que lo hiciera Monica Lewinsky en diciembre, el procedimiento de destitución (*impeachment*) al que fue sometido tuvo que suspenderse durante varios días (16 al 19 de diciembre), debido al desencadenamiento de la operación *Desert Fox*, una intensa, aunque breve, campaña de bombardeos sobre Irak. Es interesante también observar que estas acciones sirvieron a la administración Clinton para alcanzar los resultados políticos que pretendía, de manera que la popularidad del presidente se mantuvo bastante alta a lo largo de 1998.¹⁶

Estas razones de oportunidad política no se daban en 2008. George W. Bush se encontraba al final de su segundo mandato y estaba más interesado en cerrar de la mejor manera posible los capítulos ya abiertos que en abrir otros nuevos. En Irak, que había sido la principal preocupación de su presidencia, los indicadores numéricos empezaban a señalar una mejoría después de años de dura lucha. Las encuestas preelectorales estaban equilibradas, y el candidato republicano McCain no era particularmente próximo a Bush. No parecía, desde luego, el mejor momento para que Estados Unidos se embarcara en aventuras exteriores arriesgadas.

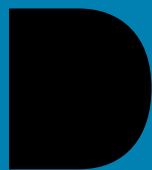
En tercer lugar, hay que tener en cuenta el estilo y forma de actuar del embajador Holbrooke, que condujo la acción diplomática de Estados Unidos durante la crisis de Kosovo. Como el propio Holbrooke explicó, para él:

[...] la política exterior no es arquitectura, digan lo que digan el Dr. Brzezinski y otros. En arquitectura, haces un plan hasta la última tuerca, hasta el último perno, hasta la última viga de tensión, y luego construyes el edificio. En mi opinión, la política exterior se parece más al jazz. Es una improvisación sobre un tema, y vas cambiando a medida que avanzas. (US State Department, 1998)

En este sentido, el objetivo fundamental consistía en alcanzar una solución (algún tipo de solución) para el problema de Kosovo en un momento en que Estados Unidos, como única superpotencia, se sentía responsable de mantener la paz en todo el mundo y de estabilizar las regiones en crisis. En parte, Estados Unidos (Holbrooke) decide a apoyar de pleno al bando albanés, porque no ve posible ninguna salida alternativa. Y esa imposibilidad se debía no solo a las acciones del UÇK. El papel de Rugova y los demás cuadros de la LDK fue también muy importante, ya que en todo momento insistieron en que “sin la solución del problema de Kosovo al nivel de las aspiraciones de nuestro pueblo para la independencia, no habrá calma en la región” (*Bujku*, 14 de junio de 1996). Ello permitiría decir a Holbrooke en octubre de 1998 que “todos (los albaneses) quieren la independencia” (US State Department, 1998).

15 Curiosamente, este tema, recurrir a una (falsa) guerra exterior para cubrir un escándalo presidencial, lo había desarrollado en 1997, la película *Wag the Dog*, de Barry Levinson. En 1999, durante la campaña aérea contra la República Federal de Yugoslavia, la Academia Yugoslava del Cine concedió su máximo premio a la película *Wag the Dog*, cuyo contenido “se convirtió en trágica realidad para nuestro país y nuestro pueblo” (*Glas Javnosti*, 18 de abril de 1999).

16 La tasa más baja de aprobación se alcanzó a finales de enero (53 %). En la mayor parte de las encuestas realizadas a lo largo del año, mostró tasas de aprobación superiores al 60 %, y, en algunas, al 70 % (Roper Center, 2012).



En este aspecto, la situación era muy diferente en 2008. En aquel momento, en la adopción de las decisiones clave de Estados Unidos tuvieron un papel de primer orden políticos muy experimentados, como Condoleezza Rice (secretaria de Estado) y Robert Gates (secretario de Defensa), que habían trabajado muchos años sobre temas soviéticos y conocían bien la región. Por otra parte, Estados Unidos estaba empeñado en la guerra de Irak y concentraba sus energías en conseguir cerrar la segunda presidencia de Bush con una situación lo más estable posible en aquel país. Mientras que en 1998 Estados Unidos disponía de una capacidad sobrante, no empeñada, para asumir la iniciativa en cualquier parte del mundo, esa capacidad había desaparecido diez años después. No existía, pues, ningún margen para utilizar la diplomacia creativa (jazz) que preconizaba Holbrooke.

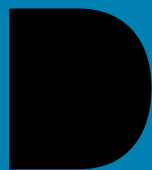
Como cuarto y último factor, debemos considerar la “ventana de oportunidad” que se abrió cuando se produjo la quiebra soberana de Rusia en agosto de 1998. Acosados por las dificultades económicas, los rusos tuvieron durante los meses cruciales de la crisis de Kósovo una capacidad muy limitada para oponerse a resoluciones internacionales que legitimasen, total o parcialmente, una intervención en fuerza contra la República Federal de Yugoslavia o para utilizar su presencia en el Grupo de Contacto a fin de buscar, en aras del consenso, soluciones más equilibradas. En 2008, sin embargo, no llegó a abrirse ninguna “ventana de oportunidad” que favoreciera la acción georgiana.

Es interesante constatar que ninguno de los cuatro factores clave del éxito kosovar pueda observarse en el caso de la crisis de Georgia. Y que los cuatro estén mucho más relacionados con la situación de la gran potencia (Estados Unidos) que con las acciones del actor pequeño. En este sentido, podemos aventurar que este último puede tener éxito si comprende bien cuál es la situación general, así como los condicionantes que influyen sobre las acciones de las potencias hegemónicas, y es capaz de utilizarlos en su propio beneficio. Ahí se encuentra la clave de su destreza. Con “viento desfavorable”, sin la ayuda de la opinión pública internacional ni de los grandes medios de comunicación, la probabilidad de que el pequeño tenga éxito, de que sea capaz de imponer su voluntad a la del grande, de forzarlo a hacer algo a lo que, en principio, no estaba dispuesto, parece que son muy modestas.

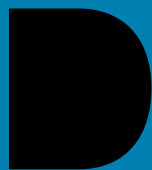
Como explicaba en agosto de 2022 Miloš Ković, un profesor de la Universidad de Belgrado, “las grandes potencias son como los desastres naturales. Lo que pueden hacer las ‘pequeñas’ es seguir los pronósticos meteorológicos y defender sus intereses”.

Referencias

1. Apostolovski, A. (2022, 15 de mayo). I u maloj zemlji moguće je boriti se za velike ciljeve (También en un país pequeño se puede luchar por grandes objetivos). *Politika*. <https://www.politika.rs/sr/clanak/507246/I-u-maloj-zemlji-moguće-je-boriti-se-za-velike-ciljeve>.
2. Biden, J. (2020, 18 de mayo). Letter to democratic majority for Israel. *DMFI Site*. <https://demmajorityforisrael.org/wp-content/uploads/2021/08/Biden-DMFI-Letter.pdf>,
3. Bonet, P. (2012, 10 de agosto). Putin y Medvédev se enfrentan en el aniversario de la guerra en Osetia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2012/08/10/actualidad/1344602256_108919.html.
4. Dempsey, G. T., & Fontaine, R. (2001). *Fool's errands: America's recent encounters with nation building*. Cato Institute.



5. Djilas, A. (2000, febrero). Milosevic's realm. *Commentary*. <https://www.commentary.org/articles/aleksa-djilas/milosevics-realm/>
6. Gates, R. M. (2014). *Duty* [Kindle Edition]. WH Allen (Random House).
7. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (IIFFMCG). (2009, septiembre). *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia: Report*. https://www.echr.coe.int/Documents/HUDOC_38263_08_Annexes_ENG.pdf
8. Kissinger, H. (1999, 16 de mayo). Agravios a la historia. *ABC*, 3. <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19990516-3.html>
9. Kofman, M. (2018, 17 de agosto). The august war, ten years on: A retrospective on the Russo-Georgian war. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2018/08/the-august-war-ten-years-on-a-retrospective-on-the-russo-georgian-war/>
10. Ković, M. (2022, 27 de agosto). Reintegracija ili razgraničenje (Reintegración o separación). *Politika*. <https://www.politika.rs/sr/clanak/514968/Pogledi/Reintegracija-ili-razgranicenje>
11. Kuster, M. (2014). Грузијско-руски рат 2008. године (La guerra georgiano-rusa de 2008). *Vojno delo Verano*, 23-45.
12. Lenta. (2022, 10 de enero). В МИД России захотели проверить способность США принимать решения (En el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores querían verificar la capacidad de Estados Unidos para adoptar decisiones). <https://lenta.ru/news/2022/01/10/sposobnost/>
13. Lynch, C., & Gramer, R. (2020, 28 de enero). Trump, Netanyahu turn White House into election campaign stop. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/01/28/trump-netanyahu-peace-plan-white-house-israel-election/>
14. MID Rossia. (2022, 16 de junio). Интервью Министра иностранных дел России С.В.Лаврова телеканалу НТВ, Санкт-Петербург, 16 июня 2022 года (Entrevista del Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia S. V. Lavrov al canal de televisión NTV). https://mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/1818292/
15. Moshkin, S. V. (2018). «Косовский прецедент» в дискурсе заявлений российского руководства (El “precedente de Kosovo” en el discurso y declaraciones del liderazgo ruso). *Discurs-Pi* 19(2[31]), 159-168.
16. Neumann, I.B., & Gstöhl, S. (2004). *Lilliputians in Gulliver's World?: Small States in International Relations*. Centre for Small State Studies, Institute for International Affairs, University of Iceland.
17. NATO. (2008, 3 de abril). *Bucharest summit declaration: Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm
18. Palacios, J. M. (2020). El noventa y ocho español y el noventa y ocho serbio. En V. Karanović, & A. Pejović, *El legado hispánico en el mundo multicultural* (pp. 477-493). Facultad de Filología de la Universidad de Belgrado.
19. Pérez Gil, L. V. (2001). Las potencias medias en el sistema internacional: Estudio de un modelo histórico. España en el primer tercio del siglo xx. *Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna)* 18(1), pp. 215-240.
20. Pillar, P.R. (2015, 7 de noviembre). Acknowledging reality in the U.S.-Israeli Relationship. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/acknowledging-reality-the-us-israeli-relationship-14289>



21. Popis stanovništva u Srbiji 1991. (2020, 25 de octubre). *Wikipedia*. http://sh.wikipedia.org/w/index.php?title=Popis_stanovni%C5%A1tva_u_Srbiji_1991.&oldid=41024779
22. Repina, E. et al. (2018). International media image of Russia: Trends and patterns of perception. *XLinguae*, 11(2), 557-565.
23. Roper Center. (2012, 23 de octubre). Job performance ratings for president Clinton. *Roper Center Public Opinion Archives*. http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Clinton
24. Tavberidze, V. (2019, 7 de agosto). “I should have screamed more” - Saakashvili on 2008 War. *IWPR*. <https://iwpr.net/global-voices/i-should-have-screamed-more-saakashvili-2008-war>
25. Thorhallsson, B., & Wivel, A. (2006). Small states in the European Union: What do we know and what would we like to know? *Cambridge Review of International Affairs*, 19(4), 651-668.
26. The White House. (2010, 24 de junio). U.S.-Russia relations: “Reset” fact sheet. *Office of the Press Secretary*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>
27. US State Department. (1998, 28 de octubre). *U.S. special envoy holbrooke holds a briefing on the situation in Kosovo*. https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1998/981028_holbrooke_kosovo.html.
28. Zaitsev, A. (2018, 7 de agosto). Ловушка для Саакашвили (Una trampa para Saakashvili). *Voienno-promyshlenny kurier*, 3(743), 10-11. <https://www.vpk-news.ru/articles/44234>

Publicaciones periódicas

1. *Bujku*, diario de Pristina en lengua albanesa. Políticamente afín a la Liga Democrática de Kósovo (LDK).
2. *Glas Javnosti*, diario independiente de Belgrado en lengua serbia. Orientación comercial, lo que, en ocasiones, se traducía en enfoques moderadamente nacionalistas.
3. *Koha Digest*, versión inglesa del semanario independiente de Pristina *Koha*, en lengua albanesa (1994-1997). Occidentalista.
4. *Koha Ditorë*, diario independiente de Pristina en lengua albanesa. Occidentalista.
5. *Kosovo Online*, portal de noticias en lengua serbia. Orientación nacionalista.
6. *Naša Borba*, diario de Belgrado en lengua serbia. Occidentalista.
7. *Nedeljni Telegraf*, semanario independiente de Belgrado en lengua serbia. Orientación comercial y moderadamente nacionalista.
8. *Zëri*, semanario independiente de Pristina en lengua albanesa. Más antiguo que *Koha*, compitió con este semanario dentro del mismo espacio ideológico.