

## LA ONU Y LA OTAN DESPUES DE KOSOVO

### PONENCIA PRESENTADA EN LAS XIII JORNADAS ARGENTINAS

#### DE FILOSOFÍA JURÍDICA Y SOCIAL

7, 8 Y 9 DE OCTUBRE DE 1999

LA FALDA, PROVINCIA DE CÓRDOBA.

JUAN JOSÉ CARBAJALES

#### INDICE

##### I) Introducción.

##### II) Metodología y Teoría.

##### III) Desarrollo.

###### 1. ONU.

1.1. Estructura de la ONU.

1.2. Reestructuración de la ONU.

###### 2. OTAN.

2.1. Estructura de la OTAN.

2.2. Orígenes de la OTAN.

2.3. Reestructuración de la OTAN.

###### 3. Kosovo.

3.1. Evolución histórica del conflicto.

3.2. 50º aniversario de la OTAN.

3.3. Inacción de la ONU.

3.4. Legalidad y legitimidad de los bombardeos.

3.5. Derechos Humanos vs. Soberanía.

###### 4. Consecuencias de la guerra y perspectivas futuras.

4.1. ¿Triunfo relativo de la OTAN?

4.2. ¿La OTAN policía mundial?

4.2.1. ¿La U.E. autónoma en materia de seguridad?

##### IV) Conclusión.

##### V) Bibliografía.

#### INTRODUCCION

El presente trabajo aborda la relación de la ONU y la OTAN en materia de seguridad internacional después de la guerra de Koso-

vo. El objetivo es analizar qué tipo de procedimiento se llevó a cabo y qué consecuencias traerá, desde el punto de vista político y jurídico, para las relaciones internacionales.

La *hipótesis* a desarrollar es la siguiente: el conflicto de Kosovo y el 50º aniversario de la OTAN marcan la subordinación total de la ONU a los intereses de EE.UU., impuestos a través de la alianza transatlántica. Sin embargo, la OTAN no está aún capacitada para convertirse en el poder de policía mundial debido al relativo contrapeso que puede llegar a ejercer una Unión Europea que intenta ser autónoma en materia de seguridad y defensa.

## METODOLOGIA Y TEORIA

Antes de comenzar a desarrollar la presente investigación, resulta necesario explicitar cuál será la metodología a utilizar y desde qué teoría abordaremos la cuestión.

Como centraremos nuestro estudio en la relación entre las estructuras y los procesos políticos (incluyendo estos últimos los comportamientos de los actores), hemos tomado como base metodológica el concepto de G. Sartori sobre *escala de abstracción* (1). Dicho concepto es entendido como un instrumento para determinar en qué nivel de abstracción va a trabajar el investigador social. Para ello se parte de la disposición vertical de los elementos de una estructura conceptual, y se especifican los distintos niveles artificialmente construidos. Sartori divide a la escala de abstracción en tres niveles, a saber:

*a) Nivel alto:* compuesto por categorías universales aplicables a todo lugar y tiempo (ámbitos geográfico e histórico); aumenta la denotación y disminuye la connotación. Conceptos con pocos atributos o características definitorias.

*b) Nivel medio:* compuesto por categorías generales cuya extensión es similar a su intención; conceptos de clase definidos por género y diferencia.

*c) Nivel bajo:* compuesto por categorías específicas, es decir, por concepciones configurativas y definiciones contextuales; disminuye la denotación y aumenta la connotación —que se torna muy precisa, concreta e individualizadora—.

---

(1) Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, FCE, México, 1984, Capítulo 9, p. 292 a 302.

Utilizaremos este concepto para analizar los diferentes niveles en que se ubican las estructuras de la ONU y la OTAN, haciendo notar que, cual círculos concéntricos, la primera abarca a la segunda.

Por otro lado, al tomar como eje a los procesos y comportamientos políticos (además de las estructuras mencionadas), utilizaremos como teoría explicativa el *realismo estructural*, desarrollada en forma acabada por Kenneth Waltz en su libro “Teoría de la política internacional” (2).

El colapso de la Unión Soviética y el consiguiente fin de la Guerra Fría transformaron el sistema internacional. *Un nuevo orden mundial* surgió de entre los escombros del muro berlinés. La bipolaridad, mantenida durante 40 años, dejó de existir. Y su ausencia motivó el debate acerca de si la tendencia venidera era hacia la unipolaridad, con una estrategia de predominio por parte de los EE.UU., o bien hacia la multipolaridad, con el surgimiento de nuevos grandes poderes, tales como Alemania y Japón, por un lado, y Rusia y China por el otro.

Estos mismos cambios son, precisamente, los que intenta explicar la teoría del realismo estructural. Según Waltz, su máximo exponente, un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes (3). La estructura es una abstracción y se define por la disposición de sus partes, es decir, por su posicionamiento mutuo. Esta disposición está constituida por el principio ordenador del sistema, por la especificación de las funciones de las partes, y por sus capacidades relativas.

En particular, el sistema internacional se caracteriza por estar ordenado según el *principio de anarquía*. Es decir, por funcionar en ausencia de un gobierno mundial, ser descentralizado y actuar bajo relaciones de coordinación (4). Por lo tanto, las funciones a ejercer son comunes a todas las unidades. Esta falta de especialización funcional hace que cada Estado, en tanto unidad, deba defenderse a sí mismo, sin esperar la ayuda o la cooperación de otro Estado (sistema de autoayuda). La desconfianza mutua invade todas las relaciones entre las unidades. La supervivencia dentro del sistema internacional se torna, entonces, el objetivo primordial de cada

---

(2) Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

(3) Waltz, Kenneth, *Op. Cit.*, p. 119.

(4) Para el estudio de alternativas al gobierno mundial, tales como la denominada teoría del *Global Governance*, ver Carasales, Julio, “Una Alternativa al Go-

Estado. Mantenerse en la estructura es la consigna. En consecuencia, el fin último será la *seguridad* (alta política), no la consecución del poder —que servirá en tanto sea útil para garantizar un mayor grado de seguridad—. Ahora bien, no hay diferencias de funciones, pero sí de capacidades. Cada Estado puede desarrollar de manera más o menos eficaz las mismas funciones. Y a mayor capacidad, mayor seguridad. La estructura internacional sólo varía por medio de un cambio del principio ordenador (de anárquico a jerárquico) o por medio de variaciones de las capacidades de las unidades (cambia la disposición sistémica). No así si varían las funciones desempeñadas por las unidades (5). Aquí es necesario destacar que dentro del sistema internacional las unidades que cuentan no son la totalidad de los Estados, sino exclusivamente aquellos más importantes. De allí que el conteo de estos últimos determine la estructura política internacional.

Lo que esta teoría pretende destacar es, fundamentalmente, el efecto de los *condicionantes sistémicos*. En este sentido, las estructuras afectan la conducta de las unidades dentro del sistema. Lo hace de manera indirecta a través de los procesos de socialización y de competencia (6). La socialización es la forma en que el sistema moldea a los Estados para que actúen de una manera similar. Y la competencia es la manera en que el sistema tiende a la homogeneización de las conductas, dando lugar a continuidades; los Estados buscan emular a los más exitosos y reproducir las conductas que seguramente serán premiadas, a la vez que intentan evitar las que pueden ser sancionadas.

Llegados a este punto, debemos analizar un concepto fundamental para la teoría sistémica, a saber: el *equilibrio de poder*. Conforme la definición de Hedley Bull en su completo estudio sobre el orden, el balance de poder es una situación en la que ninguna potencia tiene tanto poder como para establecer un gobierno mundial por la fuerza (7). Hemos dicho que el número de unidades es un atributo del sistema. Y que la estructura ordena de qué manera estarán dispuestas esas unidades. Así es que, en la lucha por mantener-

---

bierno Mundial”, *Archivos del Presente*, Revista Latinoamericana de Temas Internacionales, Buenos Aires, Abril/Mayo/Junio de 1999, año 4, n° 16, p. 115 y ss.

(5) Idem, pág. 150.

(6) Idem, pág. 111.

(7) Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977, pág. 100.

se dentro del sistema, recurren al equilibrio de poder como mecanismo regulatorio. Ante la situación de anarquía, ningún Estado va a colaborar con el otro; hay egoísmo y defensa de la propia seguridad. La única alternativa es que nadie tenga demasiado poder para atacar e imponerse a otro. Por inestable que sea, ésta es la manera más viable de preservar la paz y, fundamentalmente, de preservar el sistema de Estados (esto es, el *statu quo*). Decimos “fundamentalmente”, porque lo más importante no es la paz sino el equilibrio de poder: a veces, para balancear el poder, la guerra es un instrumento idóneo (8). En suma, según la teoría del realismo estructural, *e/ poder repele*. Cualquier actor que empiece a juntar poder generará el rechazo de los otros, es decir, la reacción opuesta. Si se rompe el equilibrio de poder, se vuelve a la inestabilidad, a la presencia de elementos disruptivos; y esto, obviamente, pone en riesgo el futuro de las principales unidades dentro del sistema internacional.

Una vez desarrollada la teoría del realismo sistémico, debemos abocarnos a su aplicación práctica. Terminada la Guerra Fria, muchos autores se aventuraron a afirmar que el sistema internacional había sufrido un cambio radical que permitía hablar del establecimiento de un nuevo orden mundial. Esta tesis puede hoy ser sostenida, dado que se produjo una clara transformación en la disposición de las unidades principales del sistema. Derrumbada la U.R.S.S., desapareció con ella la era de la bipolaridad. A partir de entonces, serían los EE.UU. quienes ejercieran la hegemonía internacional, en un mundo unipolar. Es esta segunda aseveración, en cambio, la que puede ponerse en cuestión.

Christopher Layne, como defensor de la *teoría neorrealista*, advirtió sobre lo que él denominó “la ilusión unipolar” (9). Esta ilusión consistía en pensar que los Estados Unidos podrían implementar una estrategia de preponderancia a escala internacional. Pero, según las palabras del profesor Roberto Russell, éstos “carecían tanto del poder como del *will* [voluntad] para asumir y ejercer un liderazgo hegemónico o unilateral” (10). Los mismos factores sistémicos ya examinados son los que actúan en su contra, condicionando su pro-

---

(8) Idem, pág. 107.

(9) Layne, Christopher, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise”, *International Security*, Spring, 1993, Vol. 17, nº 4.

(10) Russell, Roberto, “El contexto externo de la política exterior argentina: Notas sobre el ‘nuevo orden mundial’”, en Russell, Roberto (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, pág. 30.

pio comportamiento y el de las potencias rivales. Según Layne, las tasas de crecimiento diferenciado (*differential growth rates*) y la anarquía conducen a la erosión del poder hegemónico por una sola potencia (11). El poderío militar y económico crece en forma diferencial, unos ganan más que otros, y se va acortando la brecha con la potencia que pretende ser hegemónica. Y el sistema de autoayuda insta a los Estados a competir entre sí para generar mayores recursos de poder, con el fin de mantener su posición en la estructura. En consecuencia, esta última se encarga de elegir a los países que tienen el *potencial para ser grandes poderes*. Tanto Alemania como Japón han sido seleccionados —según las consideraciones de Layne— para ascender y contrabalancear el poder de EE.UU (12). Pero también puede preverse la emergencia de China y el resurgimiento de una Rusia renovada. En definitiva, los efectos sistémicos no permitirían la permanencia de un orden unipolar sino, en cambio, presionarían para que se estableciera un nuevo orden mundial sobre la base de la *multipolaridad*.

Ya veremos, en el desarrollo del presente trabajo, de qué manera se insertan cada una estas dos teorías dentro de los escenarios que podrían emerger con posterioridad al ataque de la OTAN sobre Kosovo.

## DESARROLLO

### 1. ONU.

#### 1.1. Estructura de la ONU.

La Organización de las Naciones Unidas fue creada en 1945 como instrumento formalizador del nuevo orden mundial que surgió como consecuencia de la segunda posguerra. Como tal, es el organismo de carácter internacional por excelencia, puesto que está conformado por Estados, y su función primordial es mantener la paz y la seguridad internacionales. De este modo, su origen y generalidad hacen que cualquier otro convenio internacional deba subordinarse a sus propósitos y principios, plasmados en la Carta de las Naciones Unidas. Para lograr dicho objetivo de máxima cuenta con una estructura cuyo principio básico es la *coordinación*, según

---

(11) Layne, Christopher, *Op. Cit.*, pág. 10.

(12) Idem, pág. 41: "If deliberated from the bipolar structural constraints that, with Washington's help, smothered their great power emergence, states like Germany and Japan might respond to new international system constraints by becoming —and acting like— great powers. Here (...) is precisely the point: structure affects outcomes".

el cual todos los Estados poseen el mismo status jurídico (un país, un voto) y carecen de gobierno mundial que imponga la subordinación de derechos. Este principio se cristaliza en la estructura de la Asamblea General, que funciona por la regla de la mayoría, con la participación de los representantes de todos los países miembros.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad comporta una excepción al sistema democrático de la Asamblea General. Su composición se restringe a 15 miembros, 5 de los cuales (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China) son permanentes. El régimen de votación dispone que para adoptar una resolución se requiere el voto afirmativo de nueve miembros, “incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes” (art. 27 de la Carta). Esto quiere decir que dichos Estados poseen el llamado *derecho a veto* mediante el cual pueden abortar cualquier tipo de resolución con la cual no estén de acuerdo. Asimismo, el Consejo de Seguridad es el único órgano internacional capacitado para determinar la existencia de toda amenaza o quebrantamiento de la paz o acto de agresión y autorizar, en consecuencia, una *intervención militar* de carácter internacional sobre un país soberano.

Estos dos mecanismos, el del derecho a veto y el de la intervención armada son los puntos cruciales que pondremos en cuestión al correlacionarlos con la estructura de la OTAN y su accionar en Kosovo.

## 1.2. Reestructuración de la ONU.

El Dr. Andrés Fontana (13), especialista en política internacional, sostiene la tesis de que los conflictos que emergen en el nuevo escenario no implican amenazas fundamentales a las potencias, ni a la mayor parte de las democracias y economías avanzadas, que justifiquen grandes movilizaciones o el empleo del conjunto de sus capacidades militares. En la medida en que la supervivencia nacional no está en juego, los Estados pueden elegir si se involucran o no. *El problema es decidir en qué conflictos participar*, en un contexto en que el empleo de las fuerzas armadas ya no responde exclusivamente a amenazas a la comunidad nacional o a la defensa de sus intereses vitales, e incluso corre el riesgo de ser mal visto por la opinión pública (14). Esto quiere decir que ante este nuevo orden mundial surgen “guerras por elección” o “intervenciones selecti-

---

(13) Fontana, Andrés, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional*, I.S.E.N., Serie Documentos de Trabajo, N° 24, Buenos Aires, diciembre de 1997.

(14) Idem, pág. 5.

vas”, decididas al arbitrio oportuno de las grandes potencias, para hacer frente a las *amenazas emergentes*, que poco tienen que ver con las amenazas a la seguridad clásica.

Asimismo, destaca que el *cambio en la naturaleza de las amenazas* tiene dos causas concomitantes. Por un lado, la disminución del nivel de las amenazas a la seguridad clásica, las cuales “proviene de posibles agresiones calculadas, que afectan la soberanía o la integridad territorial de los Estados e implican el empleo, real o potencial, de medios militares para su materialización, para responder a ellas o para neutralizarlas anticipadamente” (15). Por otro lado, encontramos el ascenso de *amenazas emergentes o factores de riesgo e inestabilidad*. Amenazas comunes pero no globales, aunque tienen la potencialidad de llegar a afectar la estabilidad global. Como método para combatirlas, las grandes potencias, que tienen la capacidad de velar por la seguridad global, recurren a la intervención selectiva —motivados por la potencialidad que un conflicto intraestatal, por ejemplo, puede tener para una determinada región, aun cuando no pueda llegar a afectar sus intereses directos—. Son las migraciones masivas, las guerras intra-estatales, las persecuciones y matanzas de minorías, las identidades nacionales sin territorio y las etnias o religiones enfrentadas en un mismo territorio (16). En el presente trabajo nos centraremos en este tipo de amenazas, pues en su definición puede ser incluida la situación imperante en la región de los Balcanes que da origen al ataque aéreo de la OTAN sobre la provincia sureña de Serbia.

Ante la emergencia de estas nuevas amenazas, las Naciones Unidas comprendieron la necesidad de llevar adelante una reestructuración profunda en su interior para poder afrontar con renovados mecanismos los desafíos que dichas amenazas conllevan.

Para alcanzar este objetivo, la organización recurrió a la modificación de algunas de sus herramientas de trabajo. De esta manera dio a luz el concepto de *Operaciones de Paz*. El mismo surge del informe “Un Programa de Paz”, redactado por el ex-Secretario General de la ONU, Boutros-Boutros Ghali (17).

---

(15) Idem, pág. 7.

(16) Idem, pág. 20.

(17) *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de la ONU, presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad.

Es de destacar que dichas medidas no se encuentran consagradas expresamente en la Carta de la ONU. Esta dedica dos capítulos al sistema de seguridad colectiva. En el Capítulo VI se regula el arreglo pacífico de controversias, y en el Capítulo VII se especifican las medidas ejecutivas para mantener o restablecer la paz, tanto aquellas que no implican el uso de la fuerza, como las que sí. Si bien estas operaciones respetarían el espíritu de la Carta, no debemos engañarnos afirmando que están contempladas en su letra. Recordemos que las acciones previstas en la Carta están destinadas a resolver los conflictos entre Estados, no a prevenir los conflictos intra-estatales, como los que emergieron con fuerza a partir de los años '90.

Para entender el funcionamiento de las Operaciones de Paz, es acertado hacer un breve análisis de las *características comunes* a todas ellas. Estanislao Zawels (18) las conceptualizó de la siguiente manera:

1) El *Consejo de Seguridad* establece las operaciones, así como su mandato. Lo hace a través de una resolución.

2) El *consentimiento de las Partes* a la operación y a los países que contribuyen con tropas. Este es uno de los pilares fundamentales de las Operaciones de Paz.

3) *Comando operativo del Secretario General*, bajo autoridad del Consejo de Seguridad.

4) *Imparcialidad* en el desempeño de las tropas. La misión debe ser neutral, sin tomar partido alguno en el conflicto.

5) *Composición multilateral*. Pero no es permanente, a pesar de que se ha analizado la posibilidad del establecimiento de reservas de recursos para permitir un despliegue rápido (Fuerzas *Stand By*).

6) *No uso de la fuerza*, salvo en caso de autodefensa. Su utilización es la última *ratio*.

7) *Financiamiento obligatorio por los miembros* de la ONU.

Podría agregarse que debe existir un riesgo actual o potencial de una amenaza o quebrantamiento a la paz. Y que la operación

---

(18) Zawels, Estanislao, *La Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, pág. 245.

debe ser transitoria, es decir, que debe intentar resolver un conflicto concreto, tener un objetivo específico. Desaparecido el conflicto, finaliza la operación.

Volviendo al documento “Un Programa de Paz”, éste refleja de manera contundente el cambio de perspectiva adoptado por la organización mundial. El eje central del informe es la *diplomacia preventiva*, a la que se le suman el establecimiento y mantenimiento de la paz, y su consolidación después de los conflictos.

Para concluir, debemos decir que las operaciones de paz se encuentran, a fin del siglo, ante el problema de lidiar con dos principios elementales, y en cierta medida contradictorios, del derecho internacional, a saber: el principio de la *soberanía* de los Estados, y el principio de defensa de los *derechos humanos*. De la flexibilidad para actuar sin destruir ninguno de estos dos principios depende el futuro de estas operaciones. Más adelante en nuestro trabajo volveremos a abordar, con más profundidad, el análisis de esta antinomia de fines de siglo.

## 2. OTAN.

### 2.1. Estructura de la OTAN (19).

El Tratado del Atlántico Norte, firmado en abril de 1949, instituyó una Alianza de países independientes que compartían la voluntad de mantener la paz y defender su libertad a través de su solidaridad política y la defensa adecuada, concebida para prevenir y, si fuese necesario, rechazar cualquier forma de agresión contra ellos. Creada en el cuadro del art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas en el que se reafirma el derecho natural a la legítima defensa individual o colectiva (20), la Alianza es una asociación de Estados soberanos, unidos en su determinación por preservar su segu-

---

(19) Manual de la OTAN, *OTAN. Servicio de Información y Prensa*, Bruselas, octubre de 1993.

(20) Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. *Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*”. La cursiva es de mi autoría.

ridad a través de garantías mutuas y relaciones estables con otros países.

La OTAN es la organización que sirve a la Alianza. Su objetivo esencial es, pues, salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Alianza intenta, desde su creación, instaurar un orden pacífico, justo y duradero en Europa, apoyándose en los *valores comunes de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la primacía del derecho*. Asimismo, la OTAN encarna también una asociación transatlántica que provee un vínculo permanente entre la seguridad de América del Norte y la seguridad de Europa. Es la expresión concreta de un esfuerzo colectivo dirigido a defender los intereses comunes de todos sus miembros.

Para llevar a cabo su política de seguridad la Alianza utiliza los medios siguientes: a) el mantenimiento de un potencial militar suficiente para prevenir la guerra y asegurar una defensa eficaz, b) la capacidad global de gestionar con éxito las crisis que ponen en peligro la seguridad de sus miembros, 3) los esfuerzos políticos dirigidos a favorecer el diálogo con los otros países, 4) la potenciación de la seguridad europea mediante la cooperación, en especial para hacer que avancen las cuestiones relacionadas con el control de armamentos y el desarme.

La cooperación en el seno de la Alianza se basa en el siguiente dispositivo: Consejo del Atlántico Norte, Comité de Planes de Defensa (que incluye al Comité Militar y a otros comités más) y Grupo de Planes Nucleares. Para nuestra investigación nos interesa analizar la estructura del Consejo del Atlántico Norte, pues es éste quien cuenta con la autoridad política y la capacidad de decisión. Está compuesto por los Representantes Permanentes de todos los países miembros, y les proporciona un foro único donde pueden llevar a cabo consultas con profundidad sobre todas las cuestiones que afectan a su seguridad y es allí precisamente donde se toman las decisiones más importantes de la OTAN. Los 16 países miembros de la Alianza tienen los mismos derechos en la mesa del Consejo. Las decisiones —y esto es lo fundamental— se toman *por unanimidad y de común acuerdo*, traduciendo la voluntad colectiva de los gobiernos de estos países. No hay voto ni decisión por mayoría. Al tomar las decisiones por consenso, los miembros de la Alianza preservan la experiencia y las posiciones de cada país, aun utilizando los mecanismos y procedimientos que les permiten actuar conjuntamente de manera rápida y decisiva si las circunstancias así lo exigen. Pero por sobre todas las cosas, es de destacar que las deci-

siones por unanimidad son posibles desde que los países miembros compartan los mismos valores comunes anteriormente mencionados. Asimismo, esta comunidad de intereses no invalida la existencia de divergencias en materia de procedimiento, las cuales se resuelven conforme a la *flexibilidad* de la estructura (21).

## 2.2. Orígenes de la OTAN.

Enfrentados entre 1945 y 1949 a la urgencia de la reconstrucción económica, los países de Europa occidental y sus aliados de América del Norte estaban inquietos por la política y los métodos expansionistas de la URSS. Al tiempo que los países occidentales habían reducido sus efectivos de defensa y desmovilizado a sus tropas, advertían con preocupación creciente que la Unión Soviética intentaba preservar toda la potencia de sus fuerzas armadas.

La firma en marzo de 1948 del Tratado de Bruselas marcó la determinación de cinco países de Europa occidental (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, y Reino Unido) de constituir un sistema de defensa común y reforzar sus vínculos para poder resistir el ejercicio ulterior de presiones de esa naturaleza. Inmediatamente después se iniciaron negociaciones con Estados Unidos y Canadá con vistas a crear una Alianza del Atlántico Norte basada sobre garantías mutuas de seguridad y compromisos de las mismas características. Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal fueron invitados a participar en este proceso. Las negociaciones condujeron *en abril de 1949 a la firma del Tratado de Washington* que instituía un sistema de seguridad común basado en la asociación entre doce países. En 1952, Grecia y Turquía se adhirieron al Tratado. La República Federal de Alemania se integró en 1955, y en 1982 España se convirtió también en miembro de la OTAN.

## 2.3. Reestructuración de la OTAN.

Tras el final de la Guerra Fría, la naturaleza de los riesgos a los cuales se enfrentaron los miembros de la Alianza cambió funda-

---

(21) Así, por ejemplo, Islandia no tiene fuerzas armadas y puede, si lo desea, hacerse representar por un civil en los foros militares de la Alianza. Francia, que es miembro de pleno derecho de la Alianza y de sus estructuras políticas, se retiró de la estructura militar integrada en 1966. España, que firmó su adhesión a la Alianza en 1982, no forma parte de la estructura militar integrada de la Alianza pero participa de la planificación de la defensa colectiva. Y existen otras diferencias derivadas de la situación geográfica, política, militar o constitucional de algunos países miembros.

mentalmente. Aun en un nuevo mundo, un mundo sin enemigos, los hechos demostraban que los riesgos para la paz y las amenazas para la estabilidad persistían. No estaba ya sometida a la amenaza de una confrontación militar masiva. Sin embargo, corría otros riesgos derivados de las situaciones de inestabilidad o tensión existentes (ver “nuevas amenazas” según el concepto de la ONU en el punto 1.2.). Tras las decisiones tomadas por los jefes de Estado y de gobierno de la OTAN en las cumbres de Londres (julio de 1990) y Roma (noviembre de 1991), la Alianza del Atlántico Norte se esforzó en adaptar su estrategia global a los cambios producidos en el contexto estratégico y político. La atención se concentró particularmente en la necesidad de reforzar el papel político de la Alianza y su contribución —en cooperación con otras instituciones, entre ellas la ONU— a la implantación de la seguridad y la estabilidad, indispensables para el proceso de renovación que se anuncia en Europa.

El *Nuevo Concepto Estratégico*, adoptado en Roma, propone una visión más amplia de la seguridad basada en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de un determinado potencial defensivo común. Se acentúa la necesidad de asociación y cooperación con los países de Europa Central y Oriental, y se reafirma la decisión de reforzar el papel del la CSCE (Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa).

Como consecuencia, se creó en diciembre de 1991 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) que reunió en su seno a los países miembros de la OTAN y, en su primera etapa, a nueve países de Europa Central y Oriental. En marzo del año siguiente, se amplió el número de países participantes en el CCAN, integrándose todos los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), todas ex-repúblicas soviéticas.

En la Declaración de Roma, la base institucional para la futura gestión de la seguridad en Europa estuvo determinada por una constatación: ninguna organización puede por sí sola enfrentarse a todos los desafíos de la nueva Europa. Por ello, se disuadieron los intentos de conformar una posible “Identidad Europea de Defensa” (IED), que llevaría al desacople de los Estados Unidos y Canadá del continente europeo. Esta idea del desacople ganaba adeptos, por ese entonces, sobre la base del simple razonamiento que indicaba que la desaparición del enemigo- causa de la OTAN, razón de ser de la Alianza, debía ser reevaluada. Confirmado este clima revisionista, desde el campo académico, influyentes especialistas como Kenneth Waltz anunciaban a fines de 1993 que “si los días de la OTAN no están contados, sus años ciertamente

sí” (22). Sin embargo, la reunión de Roma optó por desobedecer estas voces y reafirmó la vigencia del vínculo transatlántico, al reconocer que la seguridad en Norteamérica permanecería estrechamente vinculada a la de Europa. Ello exigía un conjunto de instituciones estrechamente ligadas, que reunieran a los países de Europa y de América del Norte en estructuras independientes mutuamente complementarias. Por eso la Alianza trabajó en la puesta en marcha de una nueva arquitectura europea de seguridad que facilita la realización de este objetivo de modo que los papeles de la OTAN, la CSCE, la Comunidad Europea, la Unión Europea Occidental y el Consejo de Europa fueran complementarios.

En esta visión global de la seguridad, se reafirmaron los siguientes principios claves, a saber: 1) la Alianza tiene una *vocación puramente defensiva*; 2) la *seguridad es indivisible*, pues todo ataque contra uno de sus miembros será considerado como un ataque a todos; 3) la política de seguridad de la OTAN se basa en la *defensa colectiva*; 4) *diálogo* con los ex-adversarios del desaparecido bloque socialista, y 5) mantenimiento de una combinación apropiada de *fuerzas nucleares y de fuerzas convencionales*, siendo sus unidades *más pequeñas, móviles y flexibles*, a fin de contribuir de manera adecuada a la gestión de crisis.

Como producto de la profundamente debatida política de acercamiento de la Alianza hacia Europa Central y Oriental, se produjo, en 1999, la incorporación a la OTAN de Polonia, Hungría y la República Checa. La inclusión de estos tres países, ex integrantes del Pacto de Varsovia, fue muy discutida al interior y al exterior de la Alianza. Desde adentro se temía ofender las sensibilidades estratégicas de Rusia. Y desde fuera se ratificaba este temor. Especialistas rusos advirtieron, en efecto, que “esta incorporación es tan humillante para Rusia como el tratado de Versalles lo fue para Alemania después de la Primera Guerra Mundial” (23). Sin embargo, el avance hacia el Este se llevó a cabo sin mayores complicaciones. Y en la actualidad, varios países pretenden ingresar a la organización. Entre los integrantes de esta nutrida “lista de espera”, los

---

(22) Waltz, Kenneth, “The emerging structure of international politics”, *Survival*, vol. 18, otoño 1993, p. 75, citado en Grossi, Mario Rafael, “Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional”, ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 17 y 18.

(23) Ex general ruso Aleksander Lebed, citado en Ygounet, Fabián José, “Los cincuenta años de la OTAN: pasado, presente y futuro de una organización clave del mundo contemporáneo”, *Historia de las Relaciones Internacionales*, UNLP, año 9, n° 16, diciembre-mayo 1999, p. 194.

aspirantes más aventajados son Eslovenia, Lituania, Estonia, Latvia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria. Pero la actual coyuntura internacional no los favorece, por lo que la política “de puertas abiertas” asumida en 1997 en la reunión cumbre de Madrid sufrirá seguramente una pausa “de facto” prolongada.

### **3. Kosovo.**

#### **3.1. Evolución histórica del conflicto (24).**

Frente a Italia, en la costa oriental del Adriático, se extiende un territorio conflictivo: la península balcánica. Sus problemas provienen de la Edad Media, cuando se constituyó en frontera entre tres religiones: la *católica*, que venía desde el noroeste y se detuvo en Croacia, la *ortodoxa* de origen bizantino, que llegaba desde el sur y el este (Serbia), y la *musulmana*, que se superpuso a la segunda y provenía del medio oriente (Albania). El imperio otomano, que había dominado Grecia y buena parte de los Balcanes, se desmembró alrededor del principio del siglo XX en diversas guerras con Rusia, con Italia, con Bulgaria, con Montenegro y con Grecia; fue conmovido por revoluciones internas y, luego de la Primera Guerra Mundial, quedó reducido al territorio de Turquía y privado de su antiguo esplendor. Pero las pequeñas regiones balcánicas se hallaban divididas ya por religiones, costumbres e idiomas diversos y además, en el seno de cada una de ellas, numerosos grupos conservaban su pertenencia a etnias distintas de la predominante.

Tras la Primera Guerra Mundial, la diplomacia europea intentó abarcar toda esa realidad en un proyecto de conciliación, el reino de Yugoslavia; pero la Segunda Guerra Mundial volvió a desbaratar aquella ilusión. El mariscal Tito (el croata Josip Broz), después de la derrota de alemanes e italianos, reconstituyó Yugoslavia como una dictadura de orientación peculiar dentro de la órbita comunista, que sobrevivió pocos años a su creador. En 1974, Kosovo consiguió aún más autonomía gracias a la nueva Constitución de Yugoslavia. Pero en 1989, con la disolución del comunismo europeo y de la Unión Soviética, el líder comunista Slobodan Milosevic abrazó las tesis más nacionalistas y, contando con el apoyo de los serbios, despojó a los kosovares de su autonomía.

---

(24) Guibourg, Ricardo A., “Después de Kosovo”, *DIAL* – 1º Diario Jurídico Digital Argentino, Internet, p. 1; Clarín, “Viaje a un infierno llamado Kosovo. Escenario para un drama”, Sección *Zona*, domingo 7 de marzo de 1999, p. 10; Clarín, “La crisis de los Balcanes. Un conflicto con raíces centenarias”, sábado 27 de marzo de 1999, p. 41.

En 1991 Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia se independizaron de Yugoslavia, que quedó reducida a Serbia y Montenegro (que no ve la hora de irse) y comenzó una guerra civil en la que volvieron a aflorar los odios medievales.

En el actual episodio de esa guerra, la protagonista es Kosovo, una provincia serbia donde el 90 % son albaneses étnicos (musulmanes en territorio ortodoxo). Kosovo es un territorio de diez mil kilómetros cuadrados y dos millones habitantes, al sur de Serbia, encuñado en el corazón de los Balcanes, un nombre turco que quiere decir “montañas”. Limita al sur con Macedonia y Albania, y al Este con Montenegro. El resto de sus fronteras da con Serbia, de diez millones de habitantes y diez veces más grande. Albaneses y serbios no están de acuerdo ni en el origen. Tierra serbia, dicen en Belgrado, recordando las andanzas de las tribus eslavas. Pero los albaneses responden que cuando esas tribus llegaron, ya vivían allí, desde dos mil años antes del nacimiento de Cristo, los ilirios, sus antepasados directos. En el siglo XII Kosovo fue anexado a Serbia, pero en 1389 el ejército otomano derrotó a los príncipes serbios en la histórica batalla del Kosovo, que prefiguró la conquista de la misma Serbia por la Sublime Puerta turca en 1459.

En el actual gobierno yugoslavo, Serbia es hegemónica. Los 200 mil serbios son eslavos y su religión es el cristianismo ortodoxo. Esta minoría, que controla la vida de la provincia de modo absoluto, en 1996 privó a Kosovo de su autonomía. Este hecho dio lugar a la aparición del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), que inició una estrategia de ataques a policías y funcionarios serbios. Pero el gobierno intensificó su política tendiente a la expulsión de los albaneses, y comenzó la llamada “limpieza étnica”. La OTAN decidió detener el proyecto serbio mediante un pacto que podría desembocar en la independencia de Kosovo bajo el protectorado de la ONU. Los serbios no lo aceptaron, la OTAN empezó a bombardear Yugoslavia, Serbia intensificó su limpieza étnica, los refugiados albaneses, sobrevivientes de las matanzas, se hacinaron en los países fronterizos. Rusia defendió a Serbia, su tradicional aliada, y los bombardeos se prolongaron por más de dos meses, dejando como saldo cuantiosos daños materiales pero, por sobre todo, innumerables víctimas civiles (tanto serbias como albano-kosovares) producto de los “errores secundarios o no deseados”.

### **3.2. 50° Aniversario de la OTAN.**

El mencionado conflicto de Kosovo produjo una nueva reestructuración en el seno de la Alianza. Si el Nuevo Concepto Estratégico, concebido en 1991, había puesto el acento en los mecanismos polí-

ticos del diálogo y la cooperación, en esta oportunidad, en cambio, se realizaron cambios de profunda significancia en la esencia misma de la organización, dando lugar a un *nuevo tipo de intervencionismo* que deja atrás la etapa de una alianza puramente defensiva.

El 23 de abril la OTAN celebró su 50º aniversario en medio del bombardeo a la provincia serbia. En Washington, muy lejos del escenario del conflicto, los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros firmaron un documento que cristaliza los renovados aires interventores que EE.UU. y sus aliados europeos pretenden darle a la Alianza. El mismo consta de cuatro partes, a saber: 1) *The Washington Declaration*, 2) *Statement on Kosovo*, 3) *The Alliance's Strategic Concept*, y 4) *Washington Summit Communiqué*. (25)

El documento de mayor importancia para nuestro propósito es el que define el nuevo concepto estratégico que guiará a la Alianza. Dicho documento comienza repasando los principios básicos de la OTAN, pero poco a poco va dejando traslucir (con la ambigüedad que caracteriza a este tipo de documento internacional) la renovada orientación que se le quiere impregnar a la misma. En la parte referida a la "Prevención de Conflictos y Manejo de las Crisis" se establece la posibilidad de que la Alianza conduzca "operaciones en respuesta a las crisis no incluidas en el artículo 5" del Tratado de Washington (*non-Article 5 crisis response operations*) (26). Dicho artículo se refiere a las acciones de defensa colectiva frente a una agresión externa (27). *Este tipo de operaciones transforma claramente la naturaleza jurídica y política de la Alianza, pues en adelante podrá intervenir en cualquier situación en la que entienda que sus intereses están directa o indirectamente amenazados*. Es decir, se prescinde del requisito constitutivo de la OTAN que es actuar a

---

(25) NATO, *Press Release*, NAC-S (99) 62/63/64/65, 24 de abril de 1999, extraído de Internet.

(26) *Idem*, *The Alliance's Strategic Concept*, p. 9.

(27) Artículo 5 del Tratado de Washington: "Las Partes acuerdan que un ataque armado contra uno o más de uno de ellos en Europa o Norteamérica será considerado un ataque contra todos ellos, y consecuentemente acuerdan que, si tal ataque armado ocurre, cada uno de ellos, en ejercicio del derecho individual o colectivo de autodefensa reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes atacadas tomando, individualmente y en concierto con las otras Partes, tal acción como resultare necesario, incluyendo el uso de la fuerza armada, para restaurar o mantener la seguridad del área del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado y todas las medidas tomadas como resultado serán comunicadas de inmediato al Consejo de Seguridad. Tales medidas serán terminadas cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restaurar y mantener la paz y la seguridad internacional".

través de una defensa colectiva en respuesta a una agresión externa sobre el territorio de algunos de sus miembros. El recurso al uso de este tipo de operaciones es equiparado en el documento con las misiones tradicionales de la Alianza. El siguiente pasaje lo refleja: “Las fuerzas de la Alianza tendrán que lidiar con una compleja y diversa categoría de actores, riesgos, situaciones y demandas, *incluyendo emergencias humanitarias. Algunas operaciones de respuesta de crisis no incluidas en el artículo 5 pueden ser tan demandantes como algunas misiones de defensa colectiva*” (28). Resulta evidente que los humores triunfalistas vividos en Washington al celebrar concomitantemente el 50º aniversario de la OTAN y el supuesto éxito de los bombardeos, llevaron a sus líderes a incluir explícitamente en el documento citado frases que aluden al nuevo intervencionismo. En efecto, en un pasaje se afirma que “la medida, disponibilidad y despliegue de las fuerzas militares de la Alianza reflejarán su compromiso con la defensa colectiva y con la conducción de las operaciones de respuesta a las crisis, a veces en corto plazo, *distantes de sus propias naciones, incluso más allá del territorio de los Aliados*” (29). Asimismo, “consideraciones regionales y, en particular, geoestratégicas dentro de la Alianza deberán ser tenidas en cuenta, pues la falta de estabilidad en la periferia de la OTAN puede conducir a crisis o conflictos, requiriendo una respuesta militar de la Alianza” (30). Si bien se aclara en el texto que tales operaciones ofensivas se realizarán bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resulta claro que en Kosovo (y en cierta manera en Bosnia) este imperativo jerárquico no fue respetado. Según una investigación especial de *The Economist*, este documento “proclama el principio —ya establecido en la práctica con los dos ejemplos recién mencionados— de que las operaciones de mantenimiento de la paz situadas fuera del área de jurisdicción de la OTAN, no cubiertas por el artículo 5, son también importantes” (31).

### 3.3. Inacción de la ONU.

Según la Carta de las Naciones Unidas, máxima expresión de la formalización del derecho internacional desde la Segunda Guerra Mundial, el Consejo de Seguridad es el único organismo en el ámbito

---

(28) NATO, Press Release, *The Alliance's Strategic Concept*, p. 14. La cursiva es de mi autoría.

(29) Idem, p. 15. La cursiva es de mi autoría.

(30) Idem, p. 16.

(31) “NATO Survey. Checks and balances”, *The Economist*, 24 de abril de 1999, p. 18.

internacional habilitado para determinar si una situación constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional y tomar las medidas apropiadas al respecto. Una resolución de dicho consejo es la única vía admitida legalmente para violar la soberanía de un país.

A su vez, hemos visto (siguiendo una escala decreciente de abstracción) que la OTAN se constituye al interior de las Naciones Unidas como un organismo regional de defensa colectiva, en virtud del artículo 51 de la Carta. Por lo tanto, es palmariamente claro que su naturaleza jurídica le impide arrogarse el derecho ejercido exclusivamente por el Consejo de Seguridad de tomar medidas de fuerza contra la soberanía de un Estado.

Habiendo repasado cuál es la teoría, aboquémonos ahora a analizar cuál fue el funcionamiento de ambos organismos. El día 24 de marzo de este año la OTAN comenzó los bombardeos sobre Serbia sin contar *a priori* con una resolución del Consejo de Seguridad que la autorizara. Este hecho, que motiva el presente trabajo, puede ser analizado desde diferentes perspectivas. Pero primero continuemos con los hechos relevantes. El 26 de marzo, a sólo dos días del inicio de los ataques aéreos, Rusia y China presentaron un proyecto ante el Consejo de Seguridad que demandaba el cese inmediato de los bombardeos de la OTAN y la simultánea reanudación de las negociaciones diplomáticas. “Estamos convencidos de que sólo por la vía política es posible que vuelva la paz a Kosovo y los Balcanes”, dijo en aquella oportunidad el canciller ruso, Igor Ivanov (32). Asimismo agregó “que el uso unilateral de la fuerza por la OTAN constituye una violación flagrante de la Carta de la ONU” (33), reafirmando, por último, su compromiso con la soberanía e integridad territorial de la República Federal de Yugoslavia. Al día siguiente dicho proyecto fue sometido a votación en el seno del Consejo de Seguridad. El resultado fue el siguiente: la mayoría de sus miembros (12 en total, incluyendo a la Argentina) rechazó el proyecto de resolución, mientras que solamente tres votaron a favor (Rusia, China y Namibia) (34). Según Estanislao Zawels y Alejandro Verdier, “ello puede interpretarse como un respaldo mayoritario de los miembros del Consejo de Seguridad a la acción de la OTAN” (35). Si

---

(32) Clarín, viernes 26 de marzo de 1999, p. 27.

(33) Idem.

(34) Clarín, sábado 27 de marzo de 1999, p. 44.

(35) Zawels, Estanislao y Verdier, Alejandro, “¿Qué es Kosovo?”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 2, número 6, mayo de 1999, p. 4.

bien esto es cierto, no se debe perder de vista que el origen mismo de la operación de la OTAN carecía de respaldo jurídico. Y si esta votación hubiera sido contraria a la opción militar de los bombardeos, ello no habría invalidado la génesis autoritaria y contraria al derecho internacional vigente del accionar de la Alianza transatlántica. Así fue que, aun sin mandato de la ONU, los ataques aéreos continuaron por más de dos meses. Recién unos días antes del final del conflicto las Naciones Unidas, espectadora inmóvil de la situación, se decidieron a intervenir en la guerra para lograr alcanzar una solución definitiva.

### 3.4. Legalidad y legitimidad de los bombardeos.

“Estamos asistiendo al reemplazo del sistema de seguridad colectivo, cuyo centro es el Consejo de Seguridad de la ONU (órgano político de un sistema de controles que limitan el uso discrecional de la fuerza) por otro, la OTAN, de carácter militar, sin sistema de control y con un solo país en el vértice de las decisiones. Esto tendrá inmensas consecuencias para la organización de las relaciones mundiales” (36). De este modo, el diputado y ex-canciller Dante Caputo resumió las implicancias de la conducta de la OTAN en Kosovo. Esta conducta está basada sobre un *supuesto derecho-deber de injerencia* (37) en los asuntos internos de un Estado (en este caso Yugoslavia), bajo el fundamento de la defensa de los derechos humanos. En efecto, la OTAN esgrimió como argumento para legitimar la violación de la soberanía de dicho país, la detención de la llamada “limpieza étnica” llevada a cabo por el gobierno de Milosevic. De esta manera, se creó una antinomia que es cada vez más frecuente en las relaciones internacionales, a saber: *la soberanía de los Estados versus la defensa de los derechos humanos*. Así, impedir que los crímenes atroces y aberrantes cometidos contra la población albano-kosovar se extendieran en el tiempo y se profundizaran fue la razón aludida para intervenir en territorio soberano extra-OTAN. El mismo presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton lo afirmó apenas iniciada la guerra: “Terminar con esta tragedia es una cuestión moral imperativa, pues ésta no es una guerra al estilo tradicional, sino un genocidio en el corazón de Europa” (38). Y Javier Solana, Secretario General de la OTAN, explicó de la siguiente ma-

---

(36) Clarín, sábado 27 de marzo de 1999, p. 44.

(37) El deber de injerencia fue establecido en la Resolución 688, aprobada apenas terminada la guerra del Golfo, que autorizó a ir en socorro de los kurdos y chiítas perseguidos por Saddam Hussein.

(38) Clarín, jueves 25 de marzo de 1999, p. 45.

nera el punto de vista oficial: “No es la OTAN quien viola los principios de la ONU sino Milosevic, a través de su rechazo obstinado a aplicar las tres resoluciones sobre Kosovo. Las 19 naciones de la OTAN estiman que la base jurídica internacional de su acción era suficiente en tanto la urgencia de la situación y la catástrofe humanitaria que se anunciaba” (39). En primer lugar, cabe decir que la ilegalidad mantenida por el gobierno serbio (40) no justifica la violación por la OTAN de los principios de la ONU. Una acción ilegal no compensa a la otra. En segundo lugar, resulta evidente que las razones humanitarias alegadas, de raigambre moral, son por demás atendibles. Sin embargo, lo que deviene cuestionable es utilizar dichos argumentos morales para dotar de fundamento jurídico a una acción que viola flagrantemente al derecho internacional público.

La única manera plausible de aceptar este razonamiento sería admitir que la intervención humanitaria reviste la jerarquía de una *norma universal*. Es decir, que la OTAN estuviera dispuesta a intervenir en todo conflicto donde se violaran sistemáticamente los derechos humanos. Sin embargo, existen dos hechos por los cuales debe abandonarse esta postura. El primero se trata de una simple constatación empírica: la OTAN no desplegó sus fuerzas para impedir las catástrofes en Chechenia, el Tibet, Kurdistán, Sierra Leona, Sudán, Afganistán, Congo, Liberia, Ruanda o Timor Oriental (aunque en este último caso la ONU finalmente se decidió, luego de innumerables dubitaciones, a enviar tropas). Una norma que se pretende universal, o se aplica a todos los casos o deja de serlo. Las reiteradas excepciones vician la regla, no la confirman. El segundo hecho que desestimaría la universalización de la intervención humanitaria es el rechazo que los propios miembros de la Alianza expresan sobre este precepto. En efecto, durante una reciente participación ante la Asamblea General de la ONU, Clinton justificó con las siguientes palabras la intervención en Kosovo y la falta de reacción en el caso de Timor Oriental: “Yo sé que algunos están perturbados por el hecho de que los Estados Unidos no pueden responder a cada catástrofe humanitaria en el mundo. *No podemos hacer todo en todas partes*. Pero simplemente, porque tenemos diferentes intereses en diferentes partes del mundo no significa que

---

(39) Solana, Javier, “OTAN: le baptême du feu”, *Politique Internationale*, nº 83, Printemps 1999, p. 60.

(40) Por el incumplimiento de las Resoluciones 1.199 y 1.203 del Consejo de Seguridad donde se enuncian las obligaciones asumidas por Milosevic: cese del fuego, fin de la agresión a los civiles kosovares, retirada de las fuerzas de seguridad serbias y apertura de diálogo político.

podamos ser indiferentes en todas partes” (41). Está claro que el no ser indiferentes difiere radicalmente de una efectiva intervención. Y que los diferentes intereses conllevarán una política *selectiva* de los derechos humanos. En concordancia con este argumento, Michael J. Glennon, profesor de derecho de la Universidad de California, sostiene que en Kosovo se abandonaron las *viejas reglas* de la Carta de la ONU que limitaban estrictamente la intervención internacional en los conflictos locales o de “jurisdicción doméstica” (42). En su lugar, se impuso un vago nuevo sistema que es mucho más tolerante de la intervención militar pero que tiene escasas y veloces reglas. El problema con este último sistema es que se basa en principios “unilaterales, *ad hoc*, oportunistas” que llevan a resolver las ocasiones de intervención “caso-por-caso”, sin un criterio formal claro (43).

### 3.5. Derechos Humanos vs. Soberanía.

Más allá del fundamento filosófico que se dé sobre los *derechos humanos*, estoy decididamente a favor del respeto de estos últimos. Sin embargo, el panorama se dificulta ante la pregunta de qué hacer frente a un Estado soberano que los viola sistemáticamente. ¿Puede la comunidad internacional observar inmóvil como un espectador de lujo mientras miles y miles de personas inocentes son sometidas a los vejámenes más crueles y aberrantes? Sin duda que no, pero la cuestión no es tan fácil. La comunidad internacional actúa según reglas establecidas que en su conjunto conforman el marco legal vigente. Cuando los crímenes ascienden (o descienden, según la interpretación bíblica) a niveles atroces e insostenibles, las leyes que reglamentan los procedimientos a seguir para sancionar dichos crímenes pueden resultar inoperantes. Esto sucede debido a que el derecho es una institución formalizada (y el derecho internacional lo es todavía más) de características conservadoras. Es decir, que recién cuando un cambio está elaborado, debidamente madurado y parcialmente resuelto por gran parte de los miembros de la sociedad, es el momento en que el derecho (la moral o la religión) lo acepta en su interior. Es que la sociedad —interna e internacional— produce giros que deben ser oportunamente receptados por el derecho como marco regulatorio, a riesgo de que di-

---

(41) Clarín, miércoles 22 de septiembre de 1999, p. 36. La cursiva es de mi autoría.

(42) Glennon, J. Michael, “The New Interventionism. Search for a Just International Law”, *Foreign Affairs*, volumen 78, n° 3, mayo-junio de 1999, p. 2 y ss.

(43) *Idem*, p. 6.

chos cambios terminen por imponerse, con la probable consecuencia de afectar su estructura interna. Proceso que podríamos denominar como de aceleramiento brusco del mecanismo normal de transformación (44). Ahora bien, es imposible eludir la problemática acerca de qué hacer cuando la sociedad demanda ciertas respuestas que el derecho aún no está en condiciones de dar. Un ejemplo claro es el caso Pinochet, donde la figura del genocidio por razones políticas no existe en la legislación vigente y, sin embargo, el proceso de extradición y posible enjuiciamiento del ex-general sigue adelante. En Kosovo se vislumbró una situación similar. Las imágenes de la CNN sensibilizaron a la comunidad internacional, o mejor dicho, a la sociedad occidental, especialmente de EE.UU. El fantasma del Holocausto comenzó a acechar con renovada eficacia en los despachos aliados. El historiador y estratega Paul Kennedy lo sintetizó de esta manera: “En la opinión pública y particularmente en el Congreso de Estados Unidos hubo una gran sensibilidad hacia las semejanzas que tenía ese caso (la limpieza étnica de los kosovares) con el Holocausto. De hecho, apoyaron los ataques a partir de que las Organizaciones Judías Americanas publicaran una solicitada a página entera en el *New York Times*, pidiendo: ‘Detengan el genocidio’. La llama del Holocausto es colosalmente fuerte en Washington” (45). Las razones morales ligadas al intervencionismo humanitario salieron a flote y permitieron que EE.UU. y la U.E. recordaran la comunidad de valores que los une, y así actuar en conjunto. Es cierto que estos valores compartidos (democracia, seguridad, estado de derecho) pudieron haber sido traducidos en medidas concretas a través de la ONU. Pero EE.UU. supo desde un principio que tanto China como Rusia vetarían cualquier resolución al respecto. Ergo, se optó por la OTAN. Y las razones por las cuales se llevó a cabo esta opción fueron lisa y llanamente de índole *pragmáticas*: la OTAN, debido a las características intrínsecas de su estructura, no sería sometida a ninguna clase de veto. “Si nos sirve lo usamos —razonaron los norteamericanos—, si no lo desechamos”. Por ello la ONU fue dejada de lado, al tiempo que se recurrió a los derechos humanos como fundamento moral proveedor de legitimidad para reemplazar al ostensiblemente inexistente fundamento jurídico.

“El respeto a la soberanía de los países no puede ser una excusa para ignorar las violaciones a los derechos humanos, ocurran don-

---

(44) Ver “Obedezca el derecho, no sea maleducado”, artículo de mi autoría, en Revista *Spes*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, nº 8, abril de 1999, p. 26 y ss.

(45) Clarín, “Globalización, entre la euforia y el caos”, Sección *Zona*, domingo 19 de septiembre de 1999, p. 3.

de ocurran”, subrayó Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas a meses del bombardeo a Kosovo y en plena discusión sobre el envío de tropas a Timor Oriental (46). Este razonamiento que otorga supremacía a los derechos humanos es el golpe de gracia al derecho de *soberanía territorial* de los Estados. Precisamente este *Estado-nación*, concepto hegemónico desde la Paz de Westphalia (que en 1688 dio fin a las guerras religiosas de los 30 años), consolidado en el ámbito internacional al ser plasmado como principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas (47), se encuentra hoy en día en franco retroceso. Las invasiones a la integridad territorial de los Estados están a la orden del día. Chipre, el Líbano, Haití, Irak, Bosnia, Serbia y quién sabe Colombia; así como la escasa importancia otorgada a la inmunidad diplomática en el caso Pinochet, son todas muestras del cambio de perspectiva ocurrido en los últimos tiempos con respecto a la soberanía. Y lo más asombroso es la variada cantidad de razones que se dieron para legitimar cada intervención.

Hoy asistimos a la preeminencia de los derechos humanos como fuente de todo consenso. Sin embargo, como científicos sociales debemos dejar en claro que esta nueva política *no se adecua al orden legal vigente*. Es por ello que innumerables voces se han levantado para pedir una reestructuración de la Carta de la ONU. Indudablemente, el *derecho de veto* debe ser eliminado o, al menos, reformado. De lo contrario no se obtendrá nunca que una política eficaz de los derechos humanos sea no sólo consensuada y legítima sino también legal. Y se corre el riesgo de que un actor poderoso (como es actualmente EE.UU.), con un instrumento político-militar estructuralmente adecuado (como la renovada OTAN) actúe arbitrariamente mientras las víctimas sufren sus ataques y quienes tienen la responsabilidad de controlarlos se entretienen en infructuosos debates jurídicos.

Como dice el Dr. Guibourg, “el derecho internacional carece de un poder central. Kelsen lo comparaba con el derecho primitivo, en la medida en que en ambos supuestos el ejercicio de las sanciones era difuso y quedaba a menudo a cargo de quien se considerase ofendido. Los acuerdos entre naciones (cuyo punto más alto fue la

---

(46) Clarín, miércoles 22 de septiembre de 1999, p. 22.

(47) Artículo 2, inciso 1º de la Carta: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”; inciso 4: “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (...)”.

Carta de las Naciones Unidas) avanzaron más en las palabras que en los hechos. Ahora los hechos avanzan sobre las palabras y muestran descarnadamente que un estado poderoso a ratos en diálogo con otros estados individualmente menos poderosos pero relevantes en su conjunto, trata de consolidarse como poder central efectivo. La situación, [intervención de la OTAN en Kosovo sin mandato de la ONU] desde el punto de vista de la teoría del derecho de corte kelseniano, es semejante a la de un golpe de estado” (48). Pero todos sabemos que un golpe de estado, o cambio de la norma básica, como lo llamaba Kelsen, recién se convierte en fuente de derecho con el traspaso del tiempo y la extensión internalizada de su aceptación. Ahora bien, es necesario aclarar dos puntos. El primero se refiere a la dificultad de determinar qué cantidad de tiempo y aceptación son necesarios para otorgar legitimidad. “Ciertamente es una cuestión de continuos —dice la Dra. Cañal—. ¿Cuánta aceptación debe tener la revolución? Para esto no hay respuestas exactas. (...) Un mismo conjunto de hechos seguido de éxito nos coloca ante un poder constituyente, pero si lo que sobreviene es el fracaso, ante una insurrección, una invasión frustrada, etc. Entre el pelotón y los honores hay una distancia muy corta” (49).

El segundo punto que se debe aclarar es el siguiente: por más que esta forma de hacer política en el ámbito internacional termine por consolidarse y legitimarse como creadora de derecho, es menester hacer hincapié en el hecho de que *su origen está viciado de ilegalidad*. Aun sin criticar el fin, se cuestionan los medios. Debería haberse aguardado a que las negociaciones diplomáticas abrieran un camino a la resolución del conflicto. Una opción viable hubiera sido que Kofi Annan, Secretario General de la ONU, se trasladara directamente al escenario del conflicto como lo hizo un año atrás —y con mucha eficacia— cuando estuvo por desatarse el ataque armado de EE.UU. a Irak (50). De ahora en adelante tendrá que pensarse la forma de evitar que el veto no sea un impedimento a las políticas de defensa de los derechos humanos (51). Esta forma tendrá que cumplir con dos *requisitos* fundamentales que en Kosovo no se respetaron: 1) Que las reformas sean útiles y efectivas para

---

(48) Guibourg, Ricardo A., *Op. Cit.*, p. 4 y 5.

(49) Cañal, Diana, “¿Es legítimo hablar de legitimidad?”, *Revista Spes*, agosto de 1998, n° 7, p. 10 y ss.

(50) Ver “Un nuevo museo en Nueva York”, artículo de mi autoría, en *Revista Spes*, Nueva York, junio de 1999, n° 12, p. 33 y ss.

(51) Desde la creación de las Naciones Unidas llegaron a registrarse más de 280 vetos, según un informe del Secretario General de la Organización.

que toda intervención futura se realice *dentro del marco legal vigente*. Para lograr este objetivo, la ONU tendría que pensar la manera de adaptarse a los tiempos que corren (52). Así como a principios de la década del '90 se incorporó el concepto de *Operaciones de Paz* para hacer frente a las "nuevas amenazas", ahora deberían hacerse reformas para que el derecho a veto deje de otorgar impunidad a los dictadores que pretendan cometer crímenes de lesa humanidad, sean tanto rusos en Chechenia, chinos en el Tíbet, o turcos en Kurdistán, como estadounidenses, ingleses y franceses en Kosovo. 2) Que las intervenciones autorizadas conforme el requisito anterior *respondan real y efectivamente a fines humanitarios*. Esta condición es necesaria pues suelen alegarse fundamentos mendaces como la defensa de los derechos humanos para perseguir, en cambio, fines que obedecen a los intereses nacionales de alguna potencia hegemónica. Como ejemplo valgan las declaraciones de Ronald Steel, historiador de la Guerra Fría: "A pesar de lo declamado, no intervenimos en Kosovo primariamente por razones humanitarias, sino porque el conflicto podía extenderse más allá de los Balcanes (...) y para probar que la OTAN era aún relevante en la Europa possoviética" (53).

#### 4. Consecuencias de la guerra y perspectivas futuras.

Si bien se puede estar o no de acuerdo con la metodología utilizada en los Balcanes, es menester analizar los resultados de la guerra para sacar conclusiones acerca de los posibles escenarios a futuro.

##### 4.1. ¿Triunfo relativo de la OTAN?

Con diferencias de matices, los analistas políticos coinciden en que el éxito de la OTAN fue *relativo*. Se embarcaron en una lucha exclusivamente aérea para no sufrir ninguna baja. Ello trajo dos consecuencias estrechamente vinculadas entre sí. La primera es de índole *práctica*, y se refiere a la eficacia de los bombardeos. Por

---

(52) El profesor Carlos Pérez Llana propone "impulsar una reforma de la Carta de la ONU donde el derecho a veto, jurídica y moralmente insustentable, dejara de existir en materia de derechos humanos", "Sobre las cenizas de Kosovo", *Archivos del Presente*, Op. Cit., p. 113. Y pone como ejemplo el caso de que un conjunto de Estados autorizados por una mayoría calificada estuviere dispuestos a integrar una fuerza de injerencia. Cabe preguntarse nuevamente quién determinaría cuál debiera ser esa mayoría calificada.

(53) Citado por Oscar R. Cardoso en "De Kosovo a Timor", Clarín, Sección Zona, domingo 19 de septiembre de 1999, p. 12.

mucho alarde que hayan hecho los aliados de su armamento “inteligente”, no pudieron evitar que el mundo entero criticara los daños producidos contra la población civil serbia y sobre todo la albanoskova. Los errores calificados eufemísticamente por la OTAN como “colaterales” o “marginales” (54), tales como los bombardeos sobre las caravanas de refugiados, los hospitales o la propia embajada de China, constituyen muestras evidentes del relativo éxito de los ataques “quirúrgicos”.

La segunda consecuencia es de carácter *moral* y consiste en el dilema ético creado por las potencias “posheroicas” de la Alianza (como la llama Carlos Pérez Llana) jugadas a muerte cero (55). Al rechazar la posibilidad del ataque terrestre para evitar por todos los medios la pérdida de algún efectivo, se asignó jerarquía a la vida de diferentes individuos. Se puso por encima la vida de los militares aliados por sobre la de los serbios, e inclusive, la de los albanoskovares que supuestamente se trataba de defender. La vida de los que debían ser protegidos valieron menos que la de cualquier piloto. Lo mismo sucedió con la sociedad civil. “Haz el amor y no la guerra” decían en los ‘60 los entonces pacifistas líderes de la OTAN. Hoy dicen, en cambio, “hagamos la guerra pero sin sufrir bajas propias”.

#### 4.2. ¿La OTAN policía mundial?

Todo indica que Estados Unidos han logrado, al menos en un nivel aceptable, concretar los objetivos propuestos para la intervención a Kosovo mediante el liderazgo de la OTAN. La pregunta que surge como consecuencia es si serán capaces para tener, arrogarse o ejercer el *poder de policía global*. Ya hemos visto que el propio Clinton ha negado que su país pretendiera desempeñar este rol. En concordancia con esta postura, el Secretario de la OTAN afirmó en una entrevista efectuada en conmemoración del 50º aniversario de la Alianza y en pleno bombardeo sobre la provincia serbia: “*La OTAN no es una organización global, universal, sino una organización regional*. No conozco persona aquí (en la sede de la Alianza en Bruselas) que desee transformar a la OTAN en una policía mundial. (...) Es cierto que nosotros debemos garantizar la integridad de la región cubierta por nuestro pacto contra las amenazas internas, pero también contra aquellas que pudieran provenir del

---

(54) Gobbi, Hugo, *Estado, Identidad y Libertad. Casuística de Kosovo a Malvinas*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, mayo de 1999, p. 29.

(55) Pérez Llana, Carlos, *Op. Cit.*, p. 109.

exterior. Por lo tanto, esta obligación no hace de nosotros una organización universal” (56).

Sin embargo, más allá de las declaraciones de los principales actores, hay destacados analistas de la política exterior norteamericana que afirman lo contrario. Por ejemplo, el profesor Michael J. Glennon propone *un nuevo intervencionismo* “considerado apropiado donde los costos humanitarios surgidos de la falta de intervención sean demasiado altos, como en los casos de genocidio” (57). Y acepta que este intervencionismo se expanda *a escala mundial* cuando la justicia de los derechos humanos pueda ser lograda por la fuerza. “Alcanzar la justicia es la parte más dura; revisar la ley internacional para reflejar dicho logro puede venir *a posteriori*. Si el poder es usado para hacer justicia, la ley lo va a seguir” (58). Por último, aclara que una medida de seguridad, “el nuevo régimen debe favorecer una intervención multilateral por sobre una acción unilateral” (59). Esta última afirmación parecería dejar traslucir que el poder de policía mundial debiera recaer sobre un conjunto de estados poderosos en lugar de una sola potencia hegemónica. En otras palabras, sobre todos los miembros de la OTAN y no exclusivamente sobre los Estados Unidos.

Sin embargo, parece poco plausible que la OTAN llegue a ejercer de hecho este poder de policía mundial. Ya hemos dado algunas razones. En primer lugar, se halla la negativa de EE.UU. a enviar sus tropas a intervenir en conflictos que, aunque justificaran ampliamente una acción internacional humanitaria, *no pusieran en riesgo sus intereses nacionales*. Es demasiado el peligro de enviar a regiones lejanas militares que puedan ser devueltos como cadáveres envueltos en bolsas de plástico “*made in Vietnam*”. En segundo lugar, la política exterior norteamericana se caracteriza por ser eminentemente *pragmática*. El cambio de postura entre el conflicto de Kosovo y el de Timor Oriental lo demuestra claramente: cuando le conviene utilizar a la OTAN, lo hace sin hesitar, a pesar de estar violando al derecho internacional vigente; en cambio, cuando la

---

(56) Solana, Javier, *Op. Cit.*, p. 62. La cursiva es de mi autoría. Rubén J. De Hoyos, analista de política comparada ya había señalado la orientación de la OTAN hacia este rol en su artículo “La OTAN en búsqueda de un nuevo rol. Desde un sistema de defensa a uno de seguridad regional”, *Geopolítica. Hacia una doctrina nacional*, n° 54, año XX, marzo-junio de 1995, p. 7 y ss.

(57) Glennon, Michael, J., *Op. Cit.*, p. 5.

(58) *Idem*, p. 7.

(59) *Idem*, p. 5.

presión internacional lo constriñe a actuar mediante la ONU, no opone resistencia, como en Indonesia (60). Y en Colombia, como no queda dentro del ámbito de la jurisdicción de la OTAN, pretende actuar por medio de la DEA, sin recurrir a organismo internacional alguno (61). En tercer lugar, constituirse en guardián del mundo es una gran responsabilidad que debe contar con el consenso suficiente de la comunidad internacional, esto es, del resto de las potencias no hegemónicas, para llevar a cabo las políticas pertinentes. A estos efectos, puede interpretarse que el relativo éxito en Kosovo hizo *perder legitimidad* a una OTAN que en sus 50 años de existencia había mantenido su poder sin arrojar una sola bomba. Esta pérdida de apoyo incondicional está llevando a otros estados a pensar en autonomizarse en materia de seguridad.

#### 4.2.1. ¿UE autónoma en materia de seguridad?

A fines del siglo dieciocho, Immanuel Kant vislumbró una “paz perpetua” en el sistema internacional. Esta idea sostenía la existencia de un club de los iguales, es decir, de los países democráticos y liberales que, ubicados en una faz más evolucionada de progreso, se unieran para constituir un sistema de defensa común. Estos Estados serían, pues, imitados teleológicamente por los demás países no desarrollados a fin de terminar con todas las guerras (62). De esta manera, el filósofo de Königsberg daba la punta inicial para el *sistema de seguridad colectiva* que se establecería primero en la Sociedad de las Naciones y posteriormente en las Naciones Unidas.

En el ámbito particularmente occidental, esta sociedad se cristalizó, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en la Alianza del Atlántico Norte. La misma reunió a Estados Unidos y Europa en una comunidad de intereses, como ya hemos dicho. En lo concerniente a la seguridad internacional, esta alianza se mantuvo firme

---

(60) Está claro que tampoco pretende hacer desaparecer a las Naciones Unidas, pues les es útil para reparar los daños que ellos producen con sus intervenciones armadas; total todos los Estados Miembro aportan dinero para las sucesivas reconstrucciones mientras su país permanece el principal deudor del organismo.

(61) “Operación Frontera Norte. Argentina y el plan de EE.UU. para Colombia”, Clarín, Sección *Zona*, domingo 29 de agosto de 1999, p. 4 a 7.

(62) Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, Editorial Porrúa, México, 1995. Esta teoría puede ser resumida en el siguiente pasaje: “Todo Estado puede y debe afirmar su propia seguridad, requiriendo a los demás para que entren a formar con él una especie de constitución, semejante a una constitución política, que garantice el derecho de cada uno. Esto sería una Sociedad de naciones”. *Idem*, p. 224.

hasta nuestros días. Bajo el mando de los Estados Unidos, pudo desarrollar eficazmente, en su primera etapa, una política de disuasión hacia la URSS; y en su segunda etapa, una política de incorporación de los países del ex-Pacto de Varsovia.

Sin embargo, desde el año pasado puede vislumbrarse la pre-tensión de Europa de realizar un cambio estratégico en materia de defensa y seguridad internacional. El primer paso en este sentido lo dieron los miembros de la Unión Europea en diciembre de 1998, en *Saint-Malo*. En una cumbre a la que asistieron Jacques Chirac, Lionel Jospin y Tony Blair (Presidente y Primer Ministro de Francia y Primer Ministro de Inglaterra, respectivamente), se redactó un documento donde se afirmaba que “los europeos debían disponer de fuerzas militares de mejor calidad y creíbles, capaces de proyectarse al exterior, de dotarla de autonomía de acción y de hacer escuchar la voz de Europa sobre el continente” (63). Al año siguiente, en el mes de mayo, representantes de Alemania y Francia se reunieron en Toulouse para avanzar en la idea de una defensa europea. Idea que puede ser interpretada de dos maneras diferentes: como el *refuerzo del “pilar europeo”* en el seno de la Alianza, o bien como el intento de la Unión Europea de comenzar un camino hacia la *autonomía de los Estados Unidos*. Veamos cuál de las dos alternativas se consolidó luego de la intervención a Kosovo.

La primera impresión que surge es que la Unión Europea ha devenido consciente de que si desea tener un futuro común alentador no debe depender exclusivamente de la unión monetaria. Puede que sea tarde. Para el politólogo inglés Timothy Garton Ash, “Si los dirigentes europeos hubieran dedicado más energía a resolver la inestabilidad económica y política de los países del Este antes que obsesionarse por la unidad monetaria [Euro], el continente tendría mejor futuro. (...) El ‘proyecto europeo’ parece basarse, por el momento, entera y únicamente en la unión monetaria. Es por ello que importa tanto que la Unión Europea ponga en marcha otras grandes empresas. La guerra de Kosovo nos ha hecho comenzar a fines de esta década lo que deberíamos haber hecho al comienzo” (64).

---

(63) “OTAN: le baptême du feu”, *Politique Internationale*, n° 83, Printemps 1999, p. 66.

(64) Garton Ash, Timothy, “Hemos construido muy mal la casa llamada Europa”, *Clarín*, Sección *Opinión*, miércoles 25 de agosto de 1999, p. 15. En una postura contraria se ubica el profesor de Relaciones Internacionales Katchik Der Ghougassian, quien en un Seminario sobre *Seguridad y Militarización* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 9 y 10 de septiembre de 1999) afirmó que “la política de defensa común europea depende del éxito de la política económica financiera, es decir, del Euro”.

¿Por qué se demoró tanto en este intento? La razón es que, tradicionalmente, Europa optó por el recurso más económico: depender de la seguridad norteamericana gastando menos en defensa. Recurso que además le resultaba más cómodo, pues “la debilidad real de Europa en materia de seguridad no yace en la escasez de misiles crucero, sino en la *profunda reticencia* (nacida de años de dejar a América hacer el duro trabajo geopolítico) *a pensar estratégicamente*” (65). En efecto, en *The Economist* se afirma que “los europeos necesitan de la OTAN porque la mayoría de los Estados europeos había perdido o simplemente nunca desarrollado el hábito de pensar global y estratégicamente. Los europeos no veían la razón de adquirir semejante hábito cuando América estaba haciendo esa clase de pensamiento por ellos” (66).

Y si durante toda la Guerra Fría descansaron en la tranquilidad de saber que no debían preocuparse por construir una defensa común europea, la consecuencia inevitable es que sus fuerzas armadas hayan quedado obsoletas comparadas con las de Estados Unidos. No llevaron a cabo las tareas de *competencia y socialización* de las que hablaba el realismo estructural. “Europa carece de transporte estratégico, de inteligencia y de logística. (...) Esta deficiencia sería particularmente aguda si los gobiernos europeos tuvieran que mantener fuerzas en una zona distante de combate por más de unas pocas semanas” (67). En definitiva, el proyecto de transformar el *eurocuerpo*, creado en 1992 y orientado hacia la defensa territorial, en una fuerza de intervención; la coordinación de estructuras de comando y la posesión de medios propios de inteligencia, son algunas de las asignaturas pendientes.

Ahora bien, asumiendo esta debilidad crónica, los europeos parecen haber decidido cambiar la historia y encaminarse hacia la tan mentada Identidad Europea en Seguridad y defensa. Sin embargo, no será una tarea sencilla. La especialista en seguridad europea Nicole Gnesotto explica las dificultades de este desafío. “En la ausencia de relevo militar europeo suficientemente organizado para ser creíble, pero sobre todo en la ausencia de voluntad europea común para transformar a la Unión en un actor estratégico responsable, los Estados Unidos se encuentran finalmente, para cada crisis, en posición de interventor obligado. (...) Cuanto más

---

(65) “NATO Survey”, *The Economist*, 24 de abril de 1999, p. 5. La cursiva es mía.

(66) *Idem*, p. 6.

(67) *Idem*, p. 13.

poderosa es América, menos libre es. (...) Es por ello que la hipótesis de una toma de responsabilidad estratégica de los europeos está lejos de contradecir, por principio, el interés político de los propios Estados Unidos. Y cuando América quiere...” (68).

Lo cierto es que la Unión Europea debe desarrollar medidas concretas y eficaces para no sucumbir bajo la égida estadounidense. Esto implica realizar grandes gastos en defensa. La voluntad política está instalada. Francia (y después de Kosovo también Italia) ha logrado convencer a la históricamente pro-otamista Inglaterra de mirar fortalecerse adentro. El tiempo dirá si son capaces de dar el gran salto.

Por el momento, el único resultado visible que han conseguido es poner en alerta a EE.UU. y crear el riesgo de perderlo como aliado. En palabras de Henry Kissinger: “El 15 de junio, en Colonia, los quince líderes de la Unión Europea afirmaron la urgencia de crear una fuerza militar independiente capaz de actuar sin los Estados Unidos y sin la aprobación de la OTAN. (...) La única razón que pueden tener los europeos para desarrollar la capacidad de actuar de manera autónoma es escapar a la tutela estadounidense y fortalecer el poder de negociación europeo. Si estos objetivos reflejaran el deseo de hacer una contribución más importante a la acción conjunta, o de dar peso a las ocasionales advertencias europeas contra la impetuosidad estadounidense, contribuirían a la eficacia de la Alianza. Para tener sentido, esto requeriría un importante incremento en el gasto militar o un gran esfuerzo de modernización de la defensa. Pero, si Europa no realiza un verdadero esfuerzo de defensa, el rencor hacia el dominio estadounidense sólo podrá aumentar” (69). Y entonces, sin lograr su objetivo de concebir una visión del mundo y de un proyecto colectivo compartido, y enemistado con la potencia mundial, “la Unión permanecerá como un actor inexistente sobre la escena internacional” (70).

## CONCLUSION

La emergencia de conflictos intra-estatales donde se violan flagrantemente los derechos humanos, impone la necesidad de in-

---

(68) Gnesotto, Nicole, *La Puissance et l'Europe*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1998, citado en Cassen, Bernard, “L'introuvable défense européenne”, *Le Monde Diplomatique*, mayo de 1999, p. 15.

(69) Kissinger, Henry, “¿Rebelión en la OTAN?”, *Clarín*, Sección *Opinión*, miércoles 1º de septiembre de 1999, p. 17.

(70) Cassen, Bernard, *Op. Cit.*, p. 15.

tervenir a fin de asegurar su debido respeto. La organización que, por su estructura universal, se encuentra capacitada jurídicamente para actuar, aun subordinando la soberanía de los Estados, es la ONU. Sin embargo, ésta afronta actualmente dos problemas de gran importancia: el primero responde a que su Carta contempla intervenciones exclusivamente para los casos de conflictos entre Estados. El segundo problema, más serio aún, consiste en que el derecho de veto, tal cual se encuentra la disposición de los Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, imposibilita la toma de cualquier medida de carácter humanitario. Ergo, es imperiosa una reforma de la Carta en estos dos puntos; o de lo contrario tendremos que resignarnos a que las Naciones Unidas terminen cumpliendo una función meramente decorativa en la esfera internacional.

Ante esta parálisis de la ONU, los Estados Unidos han aprovechado para encarar, a través de la OTAN, la defensa de sus intereses más allá de su propia jurisdicción. Esta política exterior, desarrollada en Kosovo, es ostensiblemente ilegal e ilegítima, desde el momento en que viola la jerarquía superior de la ONU y carece de criterios universales de acción.

Por último, la Unión Europea ha comenzado a desandar el histórico camino de la dependencia de EE.UU., para iniciar —hasta el momento con más voluntad política que resultados concretos— un nuevo rumbo que le otorgue mayor autonomía en materia de seguridad y defensa.

## BIBLIOGRAFIA

“Afrontar las urgencias humanitarias”, *Boletín ONU*, Centro de información de las Naciones Unidas, Bs. As., julio de 1999.

“Defining NATO’s aims”, *The Economist*, 24 de abril de 1999.

“Driving Out the Serbs”, *Newsweek*, 16 de agosto de 1999.

“Kosovo may need track-two negotiations”, *Peace Watch*, United States Institute of Peace, vol. IV, N° 5, agosto de 1998.

“La alianza atlántica. Datos y estructuras”, *OTAN. Servicio de Información y Prensa*, Bruselas, 1989.

“La crisis de los Balcanes. Un conflicto con raíces centenarias”, *Clarín*, sábado 27 de marzo de 1999, p. 41.

“La OTAN en Yugoslavia. Guerra entre intelectuales”, *Clarín*, Sección *Zona*, domingo 2 de mayo de 1999.

"Law and right. When they don't fit together", *The Economist*, 3 de abril de 1999.

"Le barbaire et le bourgeois", *Politique Internationale*, n° 84, Été 1999.

"Manual de la OTAN", *OTAN. Servicio de Información y Prensa*, Bruselas, octubre de 1993.

"NATO Survey. Checks and balances", *The Economist*, 24 de abril de 1999.

"NATO. Survey", *The Economist*, 24 de abril de 1999.

"NATO's 50° Aniversario: The Washington Declaration, Statement on Kosovo, The Alliance's Strategic Concept, Washington Summit Communique", *NATO, Press Release*, NAC-S (99) 62/63/64/65, 24 de abril de 1999, extraído de Internet.

"NATO'S future", *The Economist*, 13 de marzo de 1999.

"NATO's Game of Chicken", *Newsweek*, 26 de agosto de 1999.

"Operación Frontera Norte. Argentina y el plan de EE.UU. para Colombia", *Clarín*, Sección *Zona*, domingo 29 de agosto de 1999.

"OTAN: le baptême du feu", *Politique Internationale*, n° 83, Printemps 1999.

"Other People's Wars", *Newsweek*, 31 de julio de 1999.

"Sorting out Kosovo", *The Economist*, 19 de junio de 1999.

"The law and the war. Gowned warriors", *The Economist*, 15 de mayo de 1999.

"The Law of Recente Rules", *Newsweek*, 23 de agosto de 1999.

"The New Geopolitics. Survey", *The Economist*, 31 de julio de 1999.

"Viaje a un infierno llamado Kosovo. Escenario para un drama", *Clarín*, Sección *Zona*, domingo 7 de marzo de 1999, p. 10.

Asmus, Ronald, "Building a New NATO", *Foreign Affairs*, vol 72, N° 4, septiembre-octubre de 1993.

Brzezinski, Zbigniew, "En busca de un nuevo orden de seguridad", *Revista Militar*, Bs. As., octubre-diciembre, n° 734. Saavedra, Eduardo, "Los 50 años de la ONU", *Revista Militar*, Bs. As., octubre-diciembre, n° 734.

Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.

Camacho, Alvaro, "Los colombianos le tenemos mucho miedo a la paz", Clarín, Sección *Opinión*, domingo 29 de agosto de 1999.

Cañal, Diana, "¿Es legítimo hablar de legitimidad?", Revista *Spes*, n° 7, agosto de 1998.

Carasales, Julio, "Una Alternativa al Gobierno Mundial", *Archivos del Presente*, Revista Latinoamericana de Temas Internacionales, Buenos Aires, Abril/Mayo/Junio de 1999, año 4, n° 16.

Carbajales, Juan José, "Obedezca el derecho, no sea maleducado", Revista *Spes*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, n° 8, abril de 1999.

Carbajales, Juan José, "Un nuevo museo en Nueva York", Revista *Spes*, Nueva York, junio de 1999, n° 12.

Cardoso, Fernando, Henrique, "La Argentina aguantará la crisis", Clarín, Sección *Zona*, domingo 22 de agosto de 1999.

Cardoso, Oscar R., "De Kosovo a Timor", Clarín, Sección *Zona*, domingo 19 de septiembre de 1999.

Cassen, Bernard, "L'introuvable défense européenne", *Le Monde Diplomatique*, mayo de 1999.

Clarín, miércoles 22 de septiembre de 1999, p. 22.

Clarín, miércoles 22 de septiembre de 1999, p. 36.

Clarín, sábado 27 de marzo de 1999, p. 44.

Clarín, sábado 27 de marzo de 1999, p. 44.

Clarín, viernes 26 de marzo de 1999, p. 27.

Chamson, Paul, "Las contradicciones en el seno de la Alianza Atlántica", *Geopolítica. Hacia una doctrina nacional*, n° 20, año VI, diciembre de 1980.

Daló, Rafael, "La reforma del Consejo de Seguridad", *Revista de Relaciones Internacionales del Instituto de RR.II.*, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), año 9, N° 16, diciembre-mayo de 1999.

Debray, Regis, "Une machine de guerre", *Le Monde Diplomatique*, junio de 1999.

Elías, Jorge, "Guerra de Paradojas", *Archivos del Presente*, idem.

Fontana, Andrés, "Argentina-OTAN. Perspectivas sobre la Seguridad Global", *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, 1994.

Fontana, Andrés, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional*, I.S.E.N., Serie Documentos de Trabajo, N° 24, Buenos Aires, diciembre de 1997.

Garton Ash, Timothy, "Hemos construido muy mal la casa llamada Europa", *Clarín*, Sección *Opinión*, miércoles 25 de agosto de 1999.

Glennon, J. Michael, "The New Interventionism. Search for a Just International Law", *Foreign Affairs*, volumen 78, n° 3, mayo-junio de 1999.

Gobbi, Hugo, *Estado, Identidad y Libertad. Casuística de Kosovo a Malvinas*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, mayo de 1999.

Gobul, Philip, "Cette communauté dite internationale", *Le Monde Diplomatique*, junio de 1999.

Grossi, Rafael, M., "Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional", *ISEN*, Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

Guibourg, Ricardo A., "Después de Kosovo", *DIAL - 1º Diario Jurídico Digital Argentino*, en Internet.

J. De Hoyos, "La OTAN en búsqueda de un nuevo rol. Desde un sistema de defensa a uno de seguridad regional", *Geopolítica. Hacia una doctrina nacional*, n° 54, año XX, marzo-junio de 1995.

Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, Editorial Porrúa, México, 1995

Kennedy, Paul, "Globalización, entre la euforia y el caos", *Clarín*, Sección *Zona*, domingo 19 de septiembre de 1999.

Kissinger, Henry, "¿Rebelión en la OTAN?", *Clarín*, Sección *Opinión*, miércoles 1º de septiembre de 1999.

Layne, Christopher, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, Spring, 1993, Vol. 17, n° 4.

Mailer, Norman, "Los humanistas", *Clarín*, Sección *Zona*, domingo 30 de mayo de 1999.

Manou, Jachy, "Au nom de l'humanitaire", *Le Monde Diplomatique*, junio de 1999.

Pardo de Santayana, José, "El nuevo mando español en la OTAN", *Política Exterior*, n° 61, Vol. XII, enero-febrero de 1998.

Pérez Llana, Carlos, "Sobre las cenizas de Kosovo", *Archivos del Presente*, ídem.

Ramonet, Ignacio, "Nouvel ordre global", *Le Monde Diplomatique*, junio de 1999.

Ratner, Steven, "Internal Law: The Trials of Global Norms", *Foreign Policy*, Spring 1998, n° 110.

Rodman, Peter W., "The Fallout from Kosovo", *Foreign Affairs*, vol 78, N° 4, julio-agosto de 1999.

Russell, Roberto, "El contexto externo de la política exterior argentina: Notas sobre el 'nuevo orden mundial'", en Russell, Roberto (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.

Saïd, Edward, "La traición de los intelectuales", *Le Monde Diplomatique. "El Dipló"*, agosto de 1999.

Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, FCE. México, 1984, Capítulo 9.

Seminario sobre *Seguridad y Militarización*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 9 y 10 de septiembre de 1999.

Skalnes, Iars, "From the Outside In, From the Inside Out: NATO Expansion and International Relations Theory", *Security Studies*, vol. 7, n° 7, Summer 1998.

Solana, Javier, "OTAN: le baptême du feu", *Politique Internationale*, n° 83, Printemps 1999.

*Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de la ONU, presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad.

Vila, Daniel, "Los caminos cerrados de la Tercera Vía", *Le Monde Diplomatique. "El Dipló"*, julio de 1999.

Waltz, Kenneth, "The emerging structure of international politics", *Survival*, vol. 18, otoño 1993, citado en Grossi, Mario Rafael, "Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional", ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

Wilson, Gordon, "Arm in Arm After de Cold War? The Uneasy NATO-UN Relationship", *International Peacekeeping*, Vol. 2, N° 1, Spring 1995.

Ygounet, Fabián José, "Los cincuenta años de la OTAN: pasado, presente y futuro de una organización clave del mundo contemporáneo", *His-*

*toria de las Relaciones Internacionales*, UNLP, año 9, n° 16, diciembre-mayo 1999.

Zawels, Estanislao y Verdier, Alejandro, “¿Qué es Kosovo?”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*, año 2, número 6, mayo de 1999.

Zawels, Estanislao, *La Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*.

Zivkovic, Andreja, “El espectro del Imperio”, *Le Monde Diplomatique*. “*El Dipló*”, julio de 1999.